

*SENTENZE CORTE COSTITUZIONALE  
REGIONI A STATUTO ORDINARIO*

*Osservatorio legislativo interregionale  
Roma 1° e 2 dicembre 2005*

*Dott.ssa Paola Garro  
Consiglio regionale della Toscana  
Area di coordinamento per l'assistenza professionale  
Settore di assistenza giuridico-legislativa in materia  
Sanitaria, sociale e culturale.*

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

**SENTENZA:** n. 355 del 2005

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Materia:** Professioni

**Limiti violati:** Costituzione articolo 117, commi primo, secondo, lettera l), e terzo.

**Ricorrente/i:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** Articoli 2, commi 2 e 3, e 3 della legge della Regione Abruzzo 19 novembre 2003, n. 17 (Istituzione del registro regionale degli amministratori di condominio)

**Esito:** Illegittimità costituzionale degli articoli 2, commi 2 e 3, e 3 e, per conseguenza, dell'intero testo.

**Annotazioni:** la Corte costituzionale si pronuncia sui limiti della potestà legislativa concorrente delle Regioni in materia di disciplina delle professioni e dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 19 novembre 2003, n. 17 che aveva istituito il registro regionale degli amministratori di condominio.

Il giudizio deciso con la sentenza in esame è originato dal ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri che ha impugnato le disposizioni di cui agli articoli 2, commi 2 e 3, e 3 della legge abruzzese, per violazione dell'articolo 117, commi primo, secondo, lettera l), e terzo della Costituzione.

Per l'avvocatura erariale la legge regionale - nella parte in cui fissa i requisiti per l'iscrizione nel registro regionale degli amministratori di condominio e di immobili, istituito ai sensi dell'articolo 1, e dispone che l'attività di amministratore di condominio, sia preclusa, nella Regione, a chi non sia iscritto nel registro stesso, salvo il caso di condomino amministratore - sarebbe in contrasto con i principi comunitari sulla libera circolazione del lavoro e delle imprese, violerebbe la competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile e penale e, comunque, eccederebbe i limiti della competenza legislativa concorrente regionale in materia di professioni.

La Consulta accoglie la tesi governativa precisando che la legge regionale impugnata deve essere ricondotta alla materia delle professioni, appartenente alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione; che in tale materia, i principi fondamentali - non essendone stati, sino ad ora, formulati dei nuovi - devono essere ricavati dalla legislazione statale in vigore; che, pur mancando nella legislazione statale una disciplina generale delle professioni, dalla normativa vigente - e segnatamente dall'articolo 2229, primo comma, del codice civile, oltre che dalle norme relative alle singole professioni - può trarsi il principio che l'individuazione delle professioni, per il suo carattere necessariamente unitario, è riservata allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di

quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale.

*Per i giudici della legge esula, pertanto, dai limiti della competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di professioni l'istituzione di nuovi e diversi albi (rispetto a quelli istituiti dalle leggi statali) per l'esercizio di attività professionali, avendo tali albi una funzione individuatrice delle professioni preclusa in quanto tale alla competenza regionale.*(Considerato in diritto n. 3).

Poiché l'intera legge regionale si pone in inscindibile connessione con le disposizioni specificamente censurate, è dichiarata, ai sensi dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, delle restanti disposizioni della medesima legge.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

**SENTENZA:** n. 360 del 2005

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Materia:** Cooperazione con i paesi in via di sviluppo. Politica estera e rapporti internazionali dello Stato

**Limiti violati:** Costituzione articolo 117, secondo comma, lettera *a*).

**Ricorrente/i:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** Articoli 5, 6, 7, 8 e 9 della legge della Regione Emilia-Romagna 24 giugno 2002, n. 12 (Interventi regionali per la cooperazione con i Paesi in via di sviluppo e i Paesi in via di transizione, la solidarietà internazionale e la promozione di una cultura di pace).

**Esito:** Inammissibilità delle questioni

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 5, 6, 7, 8 e 9 della legge della Regione Emilia-Romagna 24 giugno 2002, n. 12 (Interventi regionali per la cooperazione con i Paesi in via di sviluppo e i Paesi in via di transizione, la solidarietà internazionale e la promozione di una cultura di pace) in relazione all'articolo 117, secondo comma, lettera *a*) della Costituzione.

Per il ricorrente le disposizioni impugnate, che indicano una serie di iniziative e di interventi regionali per la cooperazione con i Paesi in via di sviluppo - tra i quali la progettazione e la valorizzazione di proprie iniziative, la valorizzazione ed il sostegno ad iniziative degli enti locali, delle Organizzazioni non governative (ONG) e non lucrative (ONLUS) - ponendosi in contrasto con quanto previsto dalla legge 26 febbraio 1987, n. 49 (Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo), e dal d.P.R. 31 marzo 1994 (Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle regioni e delle province autonome), violerebbero l'articolo 117, secondo comma, lettera *a*) della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di politica estera e rapporti internazionali dello Stato.

La Corte ha ritenuto inammissibile il ricorso per la genericità delle censure mosse alla legge impugnata. Osservano i giudici che gli articoli impugnati presentano un contenuto complesso e disciplinano ambiti di intervento della Regione tra loro eterogenei - quali la cooperazione per lo sviluppo, gli interventi umanitari in caso di calamità, l'educazione e formazione di tipo professionale (da effettuare nell'ambito territoriale della Regione), la formazione di personale destinato alla cooperazione nei Paesi interessati - e che si tratta, inoltre, in buona parte, di attività prive di rilievo internazionale, come la formazione del personale disciplinata dagli articoli 8 e 9, ovvero con un rilievo internazionale meramente potenziale, come gli interventi in caso di emergenza internazionale previsti dall'articolo 7. Il ricorso, pertanto, avrebbe dovuto specificare quali tra queste molteplici e diverse attività sono ritenute dal Governo lesive di competenze esclusive dello Stato, al fine di motivare e definire la questione nei suoi precisi termini.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

**SENTENZA:** n. 383 del 2005

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Materia:** Energia elettrica

**Limiti violati:** Costituzione articoli 3; 76; 95, terzo comma; 97, primo e secondo comma; 117, secondo comma, lettere *h*) e *m*), terzo, quarto e sesto comma; 118; 119; 120. Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 articolo 10.

**Ricorrente/i:** Regione Toscana e Provincia autonoma di Trento

**Oggetto:** Articoli 1, commi 1 e 3; 1-*ter* comma 2; 1-*sexies*, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8, del decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239 (Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica), convertito con modificazioni nella legge 27 ottobre 2003, n. 290. Articolo 1, comma 2, lettera *c*); comma 4, lettere *c*) e *f*); comma 7, lettere *g*), *h*) e *l*); comma 8, lettera *a*), punto 3 e punto 7; comma 8, lettera *b*), punto 3; comma 24, lettera *a*); comma 26, nella parte in cui sostituisce il comma 1 dell'art. 1-*sexies* del decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239, introducendovi altresì i commi 4-*bis* e 4-*ter*; comma 33; comma 56; comma 57; comma 58; commi da 77 a 84; comma 121, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia).

**Esito:** Illegittimità costituzionale in *parte qua* dell'articolo 1-*ter* comma 2, del decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239.

Illegittimità costituzionale in *parte qua* dell'articolo 1 comma 4 lettera *f*); dell'articolo 1 comma 7 lettere *g*), *h*) ,*i*); dell'articolo 1 comma 8 lettera *a*) punto 7, lettera *b*) punto 3; dell'articolo 1 comma 24 lettera *a*); dell'articolo 1 comma 26 e dell'articolo 1 comma 84 della legge 23 agosto 2004, n. 239.

Inammissibilità ed infondatezza delle altre questioni.

**Annotazioni:** La Corte costituzionale afferma il principio del doveroso coinvolgimento delle regioni e degli enti locali nei processi decisionali di elaborazione e realizzazione delle politiche energetiche, dichiarando la parziale illegittimità di talune norme contenute nel decreto legge n. 239 del 2003 e nella legge n. 239 del 2004 - entrambi recanti disposizioni sullo sviluppo e riordino del settore energetico nazionale - in quanto lesive del principio di leale collaborazione.

Il giudizio di legittimità, concluso con la sentenza in rassegna, è originato da due distinti ricorsi promossi dalla Regione Toscana e dalla Provincia autonoma di Trento che hanno impugnato numerosi articoli del decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239 (Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica), convertito, con modificazioni, nella legge 27 ottobre 2003, n. 290, e della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia) per violazione degli

articoli 117 e 118 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

Preliminarmente all'esame delle questioni sollevate dalle ricorrenti, la Consulta procede all'esatta individuazione degli ambiti materiali cui ricondurre le disposizioni impugnate, precisando che la maggioranza di queste sono riconducibili alla materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", di cui al terzo comma dell'articolo 117 Cost. Sono respinte, pertanto, sia le tesi delle ricorrenti che prospettavano la competenza regionale e provinciale in tema di "governo del territorio", sia quelle dell'Avvocatura erariale che rivendicava in materia una competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., in quanto l'efficienza del sistema elettrico nazionale atterrebbe alla sicurezza ed all'ordine pubblico, nonché sulla base dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto la continuità dell'erogazione di energia garantirebbe i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Richiamando quanto già affermato in precedenti pronunce, la Corte ribadisce che la competenza legislativa regionale in materia di "governo del territorio" ha un ambito oggettivo assai esteso, ben più ampio dei profili tradizionalmente appartenenti all'urbanistica e all'edilizia, in quanto comprensivo di tutto ciò che attiene all'uso del territorio ed alla localizzazione di impianti o attività, ma non può arrivare a comprendere tutta la disciplina concernente la programmazione, la progettazione e la realizzazione delle opere o l'esercizio delle attività che, per loro natura, producono un inevitabile impatto sul territorio; che la materia "ordine pubblico e sicurezza" riguarda solo gli interventi finalizzati alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico e non certo alla sicurezza tecnica o alla sicurezza dell'approvvigionamento dell'energia elettrica; che il potere di predeterminare - sulla base di apposite disposizioni legislative - i "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", anche nelle materie che la Costituzione affida alla competenza legislativa delle regioni, non può trasformarsi nella pretesa dello Stato di disciplinare e gestire direttamente queste materie, escludendo o limitando il ruolo delle regioni. *In ogni caso - affermano i giudici - tale titolo di legittimazione può essere invocato solo in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa nazionale definisca il livello essenziale di erogazione, mentre esso non è utilizzabile al fine di individuare il fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali.* (Considerato in diritto n. 12).

E' respinta, inoltre, la tesi della Regione Toscana secondo la quale il legislatore statale avrebbe illegittimamente disciplinato alcuni ambiti materiali che invece sarebbero da considerare estranei alla materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"; si tratterebbe, in particolare, della "distribuzione locale di energia", dello "stoccaggio del gas naturale in giacimento" e della "lavorazione e stoccaggio di oli minerali", che costituirebbero autonome materie affidate alla competenza legislativa residuale delle regioni, ai sensi del quarto comma dell'articolo 117 Cost. Per i giudici, infatti, l'espressione utilizzata nel terzo comma dell'articolo 117 Cost.

corrisponde alla nozione di "settore energetico" di cui alla legge n. 239 del 2004, ed alla nozione di "politica energetica nazionale" di cui all'articolo 29 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), che era esplicitamente comprensiva di "qualunque fonte di energia". La legge n. 239 del 2004, pertanto, riordinando l'intero settore energetico e determinandone i principi fondamentali, riguarda anche le attività relative agli oli minerali ed al gas naturale, nonché genericamente alla distribuzione dell'energia elettrica.

Inoltre, la "distribuzione locale dell'energia" è nozione utilizzata dalla normativa comunitaria e nazionale, ma solo come possibile articolazione a fini gestionali della rete di distribuzione nazionale; può essere, pertanto, rilevante a livello amministrativo e gestionale ma non può configurarsi come autonoma materia legislativa da ascrivere nell'elenco innominato del quarto comma dell'articolo 117 Cost.

Circoscritto l'ambito materiale nel quale correttamente collocare le norme impugnate - ovvero "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", di cui al terzo comma dell'articolo 117 Cost. - la Corte procede nell'esame delle censure rilevando che il legislatore statale dispone la "chiamata in sussidiarietà" di gran parte delle funzioni amministrative concernenti il settore energetico, con l'attribuzione di rilevanti responsabilità ad organi statali e la conseguente disciplina legislativa da parte dello Stato di settori che sarebbero invece di competenza regionale ai sensi del terzo comma dell'articolo 117 Cost.

Come noto, l'avocazione di funzioni amministrative da parte dello Stato, per giurisprudenza costante, deve essere giustificata da esigenze unitarie.

Nel caso in esame, la "chiamata in sussidiarietà" in capo ad organi statali di funzioni amministrative relative ai problemi energetici ben si giustifica con l'esigenza di assicurare il loro indispensabile esercizio unitario. E' necessario, tuttavia, che la normativa detti una disciplina idonea alla regolazione delle suddette funzioni, risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tal fine, risulti adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, preveda adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate presso gli organi centrali. *Infatti, nella perdurante assenza di ogni innovazione nei procedimenti legislativi statali diretta ad assicurare il necessario coinvolgimento delle Regioni, - precisano i giudici - la legislazione statale che preveda e disciplini il conferimento delle funzioni amministrative a livello centrale nelle materie affidate alla potestà legislativa regionale può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà* (Considerazioni in diritto n. 15).

Secondo la Consulta l'organo adeguatamente rappresentativo delle regioni e degli enti locali, a loro volta titolari di funzioni amministrative condizionate o incise dalle politiche del settore energetico, è la Conferenza unificata di cui

all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali).

Dalle considerazioni espresse consegue l'illegittimità parziale di quelle disposizioni denunciate che non risultano rispettose delle procedure concertative richieste.

La Corte, pertanto, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1-ter, comma 2, del decreto-legge n. 239 del 2003, nel testo risultante dalla conversione in legge operata dalla legge n. 290 del 2003, nella parte in cui non dispone che il potere del Ministro delle attività produttive di emanare "gli indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali di trasporto di energia elettrica e di gas naturale" sia esercitato d'intesa con la Conferenza unificata.

Ha dichiarato, inoltre, l'illegittimità costituzionale dei seguenti articoli della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia):

- articolo 1, comma 7, lettera g), nella parte in cui non prevede che "l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti" da parte dello Stato avvenga d'intesa con la Conferenza unificata;
- articolo 1, comma 7, lettera h), nella parte in cui non prevede che "la programmazione di grandi reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti" da parte dello Stato avvenga d'intesa con la Conferenza unificata;
- articolo 1, comma 7, lettera i), nella parte in cui non prevede che "l'individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti strategici" da parte dello Stato avvenga d'intesa con le regioni e le province autonome interessate;
- articolo 1, comma 8, lettera a), punto 3, nella parte in cui non prevede che "l'approvazione degli indirizzi di sviluppo della rete di trasmissione nazionale" da parte dello Stato avvenga d'intesa con la Conferenza unificata;
- articolo 1, comma 8, lettera a), punto 7, nella parte in cui prevede che "la definizione dei criteri generali per le nuove concessioni di distribuzione dell'energia elettrica e per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti di generazione di energia elettrica di potenza termica superiore ai 300 MW" da parte dello Stato debba avvenire "sentita la Conferenza unificata", anziché "previa intesa con la Conferenza unificata";
- articolo 1, comma 8, lettera b), punto 3, nella parte in cui non prevede che "le determinazioni inerenti lo stoccaggio di gas naturale in giacimento" siano assunte dallo Stato d'intesa con le regioni e le province autonome direttamente interessate;



- articolo 1, comma 24, lettera a), nella parte in cui, sostituendo il comma 2 dell'articolo 1-ter del decreto-legge n. 239 del 2003, non dispone che il potere del Ministro delle attività produttive di emanare "gli indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali di trasporto di energia elettrica e di gas naturale" sia esercitato d'intesa con la Conferenza unificata;

La Consulta ha dichiarato, altresì, l'illegittimità dell'articolo 1, comma 4, lettera f), della legge n. 239 del 2004, limitatamente alle parole "con esclusione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili". La disposizione in questione si risolve, infatti, nella imposizione al legislatore regionale di un divieto di prendere in considerazione una serie di differenziati impianti, infrastrutture ed attività per la produzione energetica, ai fini di valutare il loro impatto sull'ambiente e sul territorio regionale solo perché alimentati da fonti energetiche rinnovabili. Tale previsione eccede il potere statale di determinare soltanto i principi fondamentali della materia, ai sensi del terzo comma dell'articolo 117 Cost., determinando una irragionevole compressione della potestà regionale di apprezzamento dell'impatto che tali opere possono avere sul proprio territorio.

Sono accolte anche le censure sollevate dalle ricorrenti nei confronti dell'articolo 1, comma 26, della legge n. 239 del 2004, nella parte in cui introduce il comma 4-bis nell'articolo 1-sexies, del decreto-legge n. 239 del 2003 disponendo che in caso di mancato conseguimento dell'intesa con la regione o le regioni interessate nel termine prescritto per il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione ed esercizio degli elettrodotti, lo Stato esercita il potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione ed autorizza le opere con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per le attività produttive, previo concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio. Per la Corte, *in tema di esercizio dei poteri sostitutivi il secondo comma dell'articolo 120 Cost. non può essere applicato ad ipotesi, come quella prevista dalla disciplina impugnata, nelle quali l'ordinamento costituzionale impone il conseguimento di una necessaria intesa fra organi statali e organi regionali per l'esercizio concreto di una funzione amministrativa attratta in sussidiarietà al livello statale in materie di competenza legislativa regionale (...). Tali intese - prosegue la Consulta - costituiscono condizione minima e imprescindibile per la legittimità costituzionale della disciplina legislativa statale che effettui la "chiamata in sussidiarietà" di una funzione amministrativa in materie affidate alla legislazione regionale, con la conseguenza che deve trattarsi di vere e proprie intese "in senso forte", ossia di atti a struttura necessariamente bilaterale, come tali non superabili con decisione unilaterale di una delle parti. In questi casi, pertanto, deve escludersi che, ai fini del perfezionamento dell'intesa, la volontà della Regione interessata possa essere sostituita da una determinazione dello Stato, il quale diverrebbe in tal modo l'unico attore di una fattispecie che, viceversa, non può strutturalmente ridursi all'esercizio di un potere unilaterale.* (Considerato in diritto n. 30).

Il Giudice delle leggi, infine, ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 1, comma 84, della legge n. 239 del 2004, limitatamente alle parole "la mancata

sottoscrizione degli accordi non costituisce motivo per la sospensione dei lavori necessari per la messa in produzione dei giacimenti di idrocarburi o per il rinvio dell'inizio della coltivazione". Invero, la determinazione nella legge statale delle conseguenze della mancata sottoscrizione degli accordi e, in particolare, l'esclusione che quest'ultima possa fondare la sospensione dei lavori necessari per la messa in produzione dei giacimenti o per il rinvio dell'inizio della coltivazione, restringe illegittimamente la discrezionalità legislativa regionale attraverso la previsione di una normativa che non può in alcun modo essere qualificata come principio fondamentale, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, Cost.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

**SENTENZA:** n. 384 del 2005

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Materia:** Lavoro

**Limiti violati:** Costituzione articoli 76; 117, commi terzo, quarto e sesto; 118. Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 articolo 10.

**Ricorrente/i:** Regione Toscana, Regione Marche, Regione Emilia-Romagna, Regione Basilicata e Provincia autonoma di Trento

**Oggetto:** Articoli 1, comma 2, lettera *d*), prima parte; 8, commi 1, 2, lettere *a*), *f*), *g*), e 3 della legge 14 febbraio 2003, n. 30 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro). Articoli 1, comma 1; 2; 3, commi 1, 2, 3 e 4; 4; 5, commi 1, 2 e 3; 6, commi 1 e 3; 7; 8; 9; 10, commi 1, 3 e 4; 11; 12; 13; 14, comma 2; 15, comma 1; 16, commi 1 e 2; 17, commi 1 e 2; e 18 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 (Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'art. 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30).

**Esito:** Illegittimità costituzionale in *parte qua* dell' articolo 3, comma 2; dell'articolo 4, comma 3; dell'articolo 8, comma 3 e dell'articolo 10, comma 1, ultimo periodo, del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124. Inammissibilità ed infondatezza delle altre questioni.

Le Regioni Marche, Toscana, Emilia-Romagna e Basilicata e la Provincia autonoma di Trento hanno sollevato numerose censure di incostituzionalità della legge 14 febbraio 2003, n. 30 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro) e del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 (Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'art. 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30), in relazione agli articoli 76, 117 e 118 della Costituzione.

Parte delle questioni sono state decise con la sentenza n. 50 del 2005, alla cui nota si rinvia; le rimanenti sono state oggetto di scrutinio nel giudizio concluso con la sentenza in esame.

In primo luogo, le ricorrenti hanno censurato le disposizioni della legge n. 30 del 2003 ritenendo, in generale, inadeguato lo strumento della delega per la determinazione dei principi fondamentali nella materia "tutela e sicurezza del lavoro" di competenza ripartita.

La censura è infondata. Per la Corte, infatti, come già osservato nella sentenza n. 50 del 2005, principi e criteri direttivi concernenti i limiti della delega legislativa, e principi fondamentali di una materia svolgono funzioni diverse e, quindi, non è lo strumento della delegazione ad essere illegittimo ma possono esserlo in concreto i modi in cui essa viene disposta ed attuata.

Parimenti infondata è la questione di legittimità dell'articolo 1, comma 2, lettera *d*), della legge n. 30 del 2003, che enuncia tra i principi ed i criteri

direttivi della delega "il mantenimento da parte dello Stato delle funzioni amministrative relative alla vigilanza in materia di lavoro". Per le ricorrenti, la vigilanza sul lavoro e le ispezioni - che della vigilanza costituiscono una modalità di esercizio - rientrano comunque nella materia "tutela del lavoro" di cui all'articolo 117, terzo comma, Cost., quale che sia lo specifico oggetto su cui vertono. Solo dopo che siano stati accertati irregolarità o anche inadempimenti, potranno insorgere problemi riguardanti la competenza legislativa e l'allocazione delle funzioni amministrative relative ai provvedimenti conseguenti agli esiti delle attività di vigilanza. Le sanzioni civilistiche, quali la nullità o l'annullabilità di un negozio, o quelle penali, rientreranno nella sfera di competenza statale, mentre tutto ciò che si esaurisce sul piano esclusivamente amministrativo farà parte delle attribuzioni costituzionali delle Regioni e delle Province autonome. La Corte, invece, ricorda che, sebbene l'allocazione delle funzioni amministrative in materie di competenza concorrente non spetti allo Stato, tuttavia vi sono funzioni e servizi pubblici che non possono essere interrotti se non a costo di incidere su posizioni soggettive ed interessi rilevanti. In tali ipotesi, le funzioni dello Stato devono continuare a svolgersi secondo le disposizioni vigenti fin quando le Regioni non le avranno sostituite con una propria disciplina. I rilievi regionali sono respinti perché nel caso in esame sussiste l'esigenza di non interruzione dello svolgimento delle funzioni amministrative relative alla vigilanza in materia di lavoro sino alla loro regolamentazione da parte delle Regioni. In quelle Regioni in cui ciò è già avvenuto, la disposizione ha la valenza di indicare il nuovo titolo di legittimazione spettante alle Regioni loro attribuito con le modifiche introdotte con la legge costituzionale n. 3 del 2001.

Oggetto di impugnazione sono state anche le deleghe previste dall'articolo 8, comma 1, della legge n. 30 del 2003, aventi ad oggetto il riassetto della disciplina vigente sulle ispezioni in materia di previdenza sociale e di lavoro, nonché la definizione di un quadro regolatorio finalizzato alla prevenzione delle controversie individuali di lavoro in sede conciliativa, ispirato a criteri di equità ed efficienza.

La Consulta respinge tutte le censure basate sull'assunto che la vigilanza e le ispezioni - che della vigilanza sono una modalità di esercizio - rientrino sempre nella materia di competenza ripartita della "tutela del lavoro", quale che sia lo specifico oggetto su cui vertono. La vigilanza, infatti, è finalizzata ad assicurare l'osservanza di una determinata disciplina ed è, pertanto, strumentale rispetto a quest'ultima, con la conseguenza che non è possibile determinare la competenza a regolare un'attività di vigilanza indipendentemente dalla individuazione della materia cui essa si riferisce. Per la Consulta, le ispezioni sono una modalità di esercizio della vigilanza la quale, a sua volta, è connotata dal suo oggetto; le censure regionali, pertanto, sono infondate poiché, nel caso di specie, le funzioni di vigilanza attengono alla previdenza sociale, all'ordinamento civile, nonché all'ordinamento processualpenalistico, ovvero a materie di competenza esclusiva statale.

Fondata è, invece, la censura concernente l'inclusione nella Commissione centrale e in quelle regionali, rispettivamente del Coordinatore nazionale e di quelli regionali delle aziende sanitarie locali. Trattandosi, infatti, di organi

prima non esistenti, che attengono soprattutto all'organizzazione della sanità, materia estranea alla delega e di competenza legislativa concorrente, le relative previsioni si risolvono in un'illegittima intrusione nella sfera di competenza regionale. Ne consegue l'illegittimità parziale per eccesso di delega degli articoli 3, comma 2 e 4, comma 3, del decreto legislativo n. 124 del 2004.

La Corte accoglie, infine, i rilievi regionali sollevati nei confronti degli articoli 8, comma 3 e 10, comma 1, ultimo periodo, del decreto legislativo n. 124 del 2004.

Ai sensi del comma 3 dell'articolo 8, "la direzione generale e le direzioni regionali e provinciali del lavoro, anche d'intesa con gli enti previdenziali, propongono ad enti, datori di lavoro ed associazioni, attività d'informazione ed aggiornamento, da svolgersi a cura e spese di tali ultimi soggetti, mediante stipula di apposita convenzione. Lo schema di convenzione è definito con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto". Si tratta di attività di aggiornamento ed informazione riguardante materie di competenza statale ma che rientra anche nella formazione e che viene perciò a trovarsi all'incrocio di un concorso di competenze. Ne consegue l'illegittimità della disposizione relativamente alla mancata previsione del coinvolgimento delle Regioni, ovvero, alla mancata previsione che lo schema di convenzione sia approvato sentita la Conferenza permanente.

Il comma 1 dell'articolo 10 istituisce, come sezione riservata della banca dati del lavoro nell'ambito delle strutture del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, una banca dati telematica che raccoglie, tra le altre, informazioni ed approfondimenti sulle dinamiche del mercato del lavoro. Anche in questo caso, trattandosi di disciplina concernente un'attività che rientra in una materia di competenza concorrente (ovvero tutela e sicurezza del lavoro), è illegittimo il mancato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento di adozione del decreto ministeriale con cui sono definite le modalità di attuazione e funzionamento della predetta banca dati.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

**SENTENZA:** n. 387 del 2005

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Materia:** Trattati e convenzioni internazionali

**Limiti violati :** Costituzione articolo 117, commi secondo, lettera *a*) e nono.

**Ricorrente/i:** Presidente del Consiglio dei Ministri

**Oggetto:** Articolo 13 della legge della Regione Veneto 9 gennaio 2003, n. 2 (Nuove norme a favore dei Veneti nel mondo e agevolazioni per il loro rientro).

**Esito:** Infondatezza della questione

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 13 della legge della Regione Veneto 9 gennaio 2003, n. 2 (Nuove norme a favore dei Veneti nel mondo e agevolazioni per il loro rientro), in relazione all'articolo 117, secondo comma, lettera *a*), e nono comma, della Costituzione.

Per la norma censurata, nel caso si verificano all'estero calamità naturali o particolari eventi sociali, economici o politici, la Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare, può stipulare accordi con il Governo interessato che prevedano prestazioni di tipo socio-sanitario a favore dei cittadini italiani emigrati nati nel Veneto o che, per almeno tre anni prima dell'espatrio, abbiano avuto residenza in un comune veneto ed abbiano comunque maturato una residenza di almeno cinque anni nel paese teatro dell'evento.

Secondo l'Avvocatura erariale, tale disposizione ha attribuito alla Giunta regionale il potere di stipulare accordi con Governi stranieri senza considerare i limiti posti dall'articolo 117, secondo comma, lettera *a*) e nono comma, Cost., i quali prevedono che le Regioni possono stipulare intese solo con enti territoriali interni ad altro Stato e non con Stati esteri ed esclusivamente nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.

Dopo la proposizione del ricorso governativo, è entrata in vigore la legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) che, all'articolo 6, disciplina la materia delle intese e degli accordi che le Regioni possono stipulare, ai sensi del nono comma dell'articolo 117 Cost., con Stati esteri ed enti substatali stranieri.

L'articolo 6 della legge n. 131 del 2003 è stato sottoposto al vaglio della Corte che ha rigettato la questione con la sentenza n. 238 del 2004, alla cui nota si rinvia.

Si ritiene opportuno, comunque, ricordare che in quell'occasione la Consulta ha affermato che le nuove disposizioni costituzionali delineano un quadro sostanzialmente immutato rispetto al passato e cioè: riserva allo Stato della competenza sulla politica estera ed ammissione di un'attività

internazionale delle Regioni subordinata alla possibilità effettiva di un controllo statale al fine di evitare contrasti con le linee della politica estera nazionale.

*La novità che discende dal mutato quadro costituzionale - secondo il Giudice delle leggi - è essenzialmente il riconoscimento di un "potere estero" delle Regioni, cioè della potestà, nell'ambito delle proprie competenze, di stipulare, oltre ad intese con enti omologhi esteri, anche veri e propri accordi con Stati, sia pure nei casi e nelle forme determinati da leggi statali (art. 117, nono comma, Cost.). Tale potere estero deve peraltro essere coordinato con l'esclusiva competenza statale in tema di politica estera, donde la spettanza allo Stato di determinare i casi e disciplinare le forme di questa attività regionale, così da salvaguardare gli interessi unitari che trovano espressione nella politica estera nazionale. Le Regioni, nell'esercizio della potestà loro riconosciuta, non operano dunque come "delegate" dello Stato, bensì come soggetti autonomi che interloquiscono direttamente con gli Stati esteri, ma sempre nel quadro di garanzia e di coordinamento apprestato dai poteri dello Stato. In realtà il nuovo art. 117 Cost. demanda allo Stato il compito di stabilire le "norme di procedura" che le Regioni debbono rispettare nel provvedere all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali, e di disciplinare le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza (quinto comma); nonché il compito di disciplinare i "casi" e le "forme" della conclusione di accordi delle Regioni con Stati e di intese con enti territoriali esteri (nono comma). Le disposizioni dell'art. 6, commi 1, 2 e 3, della legge n. 131 del 2003 sono dettate in attuazione di questi compiti. (Considerato in diritto n. 3).*

In altri termini, il Governo può legittimamente opporsi alla conclusione di un accordo da parte di una Regione, contenuto nei limiti stabiliti dall'articolo 117, nono comma, della Costituzione, solo quando ritenga che esso pregiudichi gli indirizzi e gli interessi attinenti alla politica estera dello Stato.

Per la Corte, la sopravvenuta emanazione della legge statale che ha disciplinato l'esercizio del potere estero delle Regioni fa venir meno i dubbi di legittimità sollevati nei confronti della disciplina regionale e fondati proprio sulla mancanza di una disciplina statale di dettaglio.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

**SENTENZA:** n. 405 del 2005

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Materia:** Professioni

**Limiti violati:** Costituzione articoli 33 e 117, secondo comma, lettere *g)* e *l)*.

**Ricorrente/i:** Presidente del Consiglio dei Ministri

**Oggetto:** Articoli 2, 3 e 4 della legge della Regione Toscana 28 settembre 2004, n. 50 (Disposizioni regionali in materia di libere professioni intellettuali)

**Esito:** Illegittimità costituzionale degli articoli impugnati e, per conseguenza, dell'intero testo.

**Annotazioni:** La Corte costituzionale si pronuncia sui limiti della potestà legislativa delle Regioni in materia di ordinamento professionale dichiarando illegittima la legge della Regione Toscana 28 settembre 2004, n. 50 (Disposizioni regionali in materia di libere professioni intellettuali) che definisce le modalità di raccordo tra la Regione e le professioni intellettuali regolamentate con la costituzione di Ordini o Collegi ed istituisce la Commissione regionale delle professioni e delle associazioni professionali.

Oggetto di specifico esame, da parte del Giudice delle leggi, sono stati gli articoli 2, 3 e 4 della legge toscana, censurati dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli articoli 33 e 117, secondo comma, lettere *g)* e *l)*, della Costituzione.

L'articolo 2, nel prevedere la costituzione da parte degli Ordini e dei Collegi professionali di propri coordinamenti regionali dotati di autonomia organizzativa e finanziaria, si porrebbe in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera *g)*, della Costituzione, che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali». Tale disposizione, secondo l'Avvocatura erariale, inciderebbe sulla struttura organizzativa degli Ordini e dei Collegi professionali che, pacificamente, hanno natura di enti pubblici nazionali, natura che non viene meno nelle loro articolazioni territoriali.

Nella stessa violazione incorrerebbe l'articolo 3 che attribuisce ai predetti coordinamenti regionali - ad avviso del ricorrente illegittimamente costituiti - il potere di promuovere ed organizzare attività di formazione ed aggiornamento per i professionisti. Tale articolo, nella parte in cui non specifica che l'attività formativa prevista attiene ad una fase successiva al conseguimento del titolo abilitante, violerebbe anche l'articolo 33 della Costituzione, che riserva allo Stato, mediante regolazione dell'accesso all'esame di Stato, la disciplina della formazione finalizzata all'accesso alle professioni regolamentate.

L'articolo 4 della legge della Regione Toscana, che disciplina l'istituzione e la composizione della Commissione regionale delle professioni e delle associazioni professionali, prevedendo che ne facciano parte tanto i rappresentanti dei coordinamenti regionali quanto associazioni professionali, per



il ricorrente si porrebbe in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera g), Cost., perché attribuisce funzioni ad un organo - il coordinamento regionale - illegittimamente istituito e priva della natura pubblica l'Ordine o Collegio rappresentato attraverso la sua equiordinazione, in un organo misto, con soggetti privati.

Ad avviso del ricorrente, la disposizione censurata violerebbe altresì l'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in quanto la disciplina delle associazioni professionali e delle loro articolazioni territoriali rientra nell'"ordinamento civile" che è materia di competenza esclusiva dello Stato.

Per la Regione Toscana, invece, la disciplina in questione rappresenterebbe il legittimo esercizio delle proprie competenze in materia di professioni e di formazione professionale.

Tutte le questioni di legittimità costituzionale sono fondate.

Per la Corte, infatti, la normativa regionale censurata, prevedendo la costituzione obbligatoria da parte degli Ordini e dei Collegi professionali di propri coordinamenti regionali (articolo 2), attribuendo ad essi funzioni finora svolte dagli Ordini o dai Collegi (articolo 3) e, infine, prevedendo che tali coordinamenti abbiano un ruolo nella neo istituita Commissione per le professioni, organo consultivo della Regione (articolo 4), ha inciso sull'ordinamento e sull'organizzazione degli Ordini e dei Collegi.

- ⇒ *La vigente normazione riguardante gli Ordini e i Collegi - osserva la Consulta - risponde all'esigenza di tutelare u rilevante interesse pubblico la cui unitaria salvaguardia richiede che sia lo Stato a prevedere specifici requisiti di accesso e ad istituire appositi enti pubblici ad appartenenza necessaria, cui affidare il compito di curare la tenuta degli albi nonché di controllare il possesso e la permanenza dei requisiti in capo a coloro che sono già iscritti o che aspirino ad iscriversi. Ciò è, infatti, finalizzato a garantire il corretto esercizio della professione a tutela dell'affidamento della collettività.*
- ⇒ *Dalla dimensione nazionale - e non locale - dell'interesse sotteso e dalla sua infrazionabilità deriva che ad essere implicata sia la materia "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali", che l'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione riserva alla competenza esclusiva dello Stato, piuttosto che la materia "professioni" di cui al terzo comma del medesimo articolo 117 della Costituzione, evocata dalla resistente. L'art. 117, terzo comma, della Costituzione, invero, attribuisce alle Regioni la competenza a disciplinare - nei limiti dei principi fondamentali in materia e della competenza statale all'individuazione delle professioni - tanto le professioni per il cui esercizio non è prevista l'iscrizione ad un Ordine o Collegio, quanto le altre, per le quali detta iscrizione è prevista, peraltro limitatamente ai profili non attinenti all'organizzazione degli Ordini e Collegi. (Considerato in diritto n. 2).*

Alla luce delle considerazioni espresse, sono illegittimi gli articoli 2 e 3 della legge regionale in quanto istituiscono e attribuiscono funzioni ai coordinamenti regionali. Da tale illegittimità consegue, altresì, l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4, perché, pur istituendo un organo regionale con

compiti consultivi, prevede in esso la partecipazione di rappresentanti dei predetti coordinamenti, illegittimamente costituiti.

Infine, dal momento che le restanti disposizioni della legge regionale si pongono in inscindibile connessione con quelle specificamente impugnate dal ricorrente, ai sensi dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale deve estendersi, in via consequenziale, anche ad esse.