

LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Regione e Governo Locale

**Bimestrale di studi giuridici e politici
della Regione Emilia-Romagna**

6

**2006 · ANNO XXVII
novembre/dicembre**

Ancora sui rapporti Stato/Regioni

Indice 6.06

I RAPPORTI STATO/REGIONI

- 903** La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle Conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni / *Roberto Bin e Ilenia Ruggiu*
- 955** La sanità pubblica: specchio della realtà dei rapporti Stato/Regioni (con riferimenti alla finanziaria 2007) / *Boris Vitiello*
- 995** La materia dell'istruzione e i suoi interpreti: Stato, Regioni e Corte costituzionale / *Chiara Caciagli*
- 1033** Il settore "lavoro" dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: le Regioni alzano bandiera bianca / *Davide Baldazzi*
- 1071** Proposte di riforma della disciplina delle professioni / *Antonio Carullo*
- 1089** Il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di professioni: la posizione "statalista" della Corte costituzionale / *Tommaso Pontello*
-

I rapporti Stato/Regioni

La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni

di Roberto Bin e Ilenia Ruggiu

Sommario

1. La rappresentanza territoriale tra mito e realtà. – 2. Il mito della Camera delle Regioni nasce da un equivoco storiografico. – 3. Altri argomenti che sostengono il modello Camera delle Regioni e loro confutazione. – 4. Perché l'attuale sistema delle conferenze italiano è insoddisfacente. – 5. Alla ricerca di best practices nel diritto comparato. – 6. Una proposta di riforma legislativa della Conferenza Stato-Regioni. – 7. Il nodo della rappresentanza degli enti locali. – 8. Il declino delle Assemblee elettive tra miti fuorvianti e rimedi possibili.

1. La rappresentanza territoriale tra mito e realtà

La necessità di razionalizzare l'assetto della rappresentanza territoriale in Italia è sempre più impellente. Sin dall'inizio della sua giurisprudenza applicativa del "nuovo" Titolo V, la Corte costituzionale sta lanciando continui segnali sul fatto che il sistema del riparto delle competenze "per materie" non regge di fronte all'esigenza di riconoscere i ruoli dei diversi livelli di governo in relazione alle politiche pubbliche. Queste, infatti, solo raramente si fanno contenere in un'unica "materia", essendo per lo più caratterizzate da un "intreccio" di competenze che non può essere tagliato con linee nette e convincenti. Le materie "trasversali", le materie "obiettivo", le materie "valore", le materie "concorrenti", le materie "richiamate" al centro in chiave di sussidiarietà non costituiscono eccezioni, ma la regola: per esse la risposta costituzionalmente adeguata – spiega di continuo la Corte – non è la distinzione delle competenze asse-

gnate dalla Costituzione ai diversi enti di governo, ma la cooperazione politica tra essi: per cui buona parte dei conflitti che insorgono sono risolti richiamando all'esigenza di attivare efficienti moduli cooperativi ⁽¹⁾.

Tali moduli in Italia già esistono e sono identificabili nel sistema delle conferenze che, sin dagli anni '80, ha costituito l'unica risposta istituzionale alla questione dei raccordi centro-autonomie. Tuttavia il giudizio su questa esperienza è generalmente negativo: alle critiche, certamente fondate, che sono state mosse al funzionamento concreto delle conferenze (che saranno approfondite nel § 4) si aggiunge però una contestazione più radicale e "ideologica", che mette in dubbio la sufficienza in sé e per sé del sistema dei raccordi tra esecutivi che le conferenze potrebbero garantire: ciò che si contesta è la stessa ipotesi che la via italiana al federalismo e il tassello mancante alla riforma del Titolo V possano essere ravvisati in una valorizzazione del sistema delle conferenze. La via maestra – si ribatte – dovrebbe essere un'altra, quella che conduce alla "regionalizzazione" del Parlamento, ossia alla istituzione della Camera delle Regioni, unico vero modello di rappresentanza territoriale adeguato ad un sistema di regionalismo avanzato o di assetto federale.

Questa è considerata da sempre una *condicio sine qua non* del federalismo. Eppure negli Stati in cui essa è presente dà continua prova di scarso rendimento, mentre tanto in essi quanto negli Stati in cui è assente sono fiorite, in via di prassi o a livello subcostituzionale, formule rappresentative che si orientano in tutt'altro senso rispetto a tale modello e che risultano molto più efficaci sul piano della proiezione degli interessi territoriali al centro. La realtà sembra confutare i modelli, eppure questi continuano ad esercitare un'attrazione magnetica, a condizionare fortemente il dibattito attorno alle istituzioni.

In effetti gli argomenti impiegati per sostenere l'opportunità

(1) Sul tema cfr. R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie* e M. BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni ed il superamento del riparto per materie*, in *Le Regioni*, n. 5/2006; F. BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie*, Milano, 2006.

di introdurre la Camera delle Regioni sono diversi, ma sono anche persuasivi? Proviamo ora ad esaminarli criticamente, mossi dal sospetto che tale modello, considerato la panacea di tutti i mali del federalismo, non si fondi affatto in un'accurata indagine sulle esperienze storiche e sul funzionamento effettivo dei sistemi federali, ma costituisca uno schermo ideologico che distoglie l'attenzione dalla ricerca di una soluzione più funzionale e politicamente praticabile al problema del raccordo tra centro e autonomie.

2. *Il mito della Camera delle Regioni nasce da un equivoco storiografico*

Un primo argomento addotto per sostenere la necessità di una Camera delle Regioni è quello storico. Tutti i primi Stati federali – si sostiene – hanno introdotto una Seconda camera territoriale: questa, dunque, fa parte integrante del DNA federale. Si è costruito così un “archetipo” del federalismo – da cui discenderebbe la Camera delle Regioni – sulla base di una visione semplificata e incompleta dei primi organi di raccordo centro-territori che, come vedremo, prevedevano essenzialmente momenti di contatto con il Governo e soltanto in un secondo momento hanno visto accentuare le proprie funzioni camerali.

I due organi federali per antonomasia – il *Bundesrat* tedesco e il Senato americano – presentano, nella loro genesi, una forte impronta paragovernativa. Essi nacquero con l'intento di tutelare le prerogative di pre-esistenti Stati sovrani che rinunciavano a parte della loro sovranità per unirsi in federazione, ma che volevano, tramite tali organi, conservare la partecipazione a funzioni chiave dello Stato, funzioni che si concentravano prevalentemente sul Governo.

Ripercorrendo la storia del federalismo tedesco è possibile rilevare la genesi paragovernativa di tutti gli antenati dell'attuale *Bundesrat* non soltanto sotto il profilo della compo-

sizione, ma soprattutto per le funzioni svolte ⁽²⁾. La matrice del *Bundesrat* si ravvisa, ancor prima della creazione dello Stato tedesco, nel *Frankfurter Bundesversammlung* istituito con la Confederazione del 1815 come organo dei governi degli Stati che aderivano alla Lega tedesca. Si trattava di un organo confederale che mirava all'adozione di decisioni di interesse comune tra i Governi degli Stati confederati ancora pienamente sovrani.

Con la creazione dello Stato tedesco, nel 1871, l'organo di rappresentanza degli Stati che confluivano nella Federazione – il *Bundesrath* della Costituzione imperiale del 1871 – conservò gran parte delle caratteristiche del *Frankfurter Bundesversammlung*. In esso continuavano a sedere i Governi degli Stati che avevano accettato la perdita della propria sovranità ottenendo in cambio una forte partecipazione all'indirizzo politico centrale. Prove della sua natura paragovernativa si ravvisano nell'emanazione dei regolamenti generali e delle “istruzioni generali necessarie per l'esecuzione delle leggi dell'Impero”; nelle funzioni di controllo esercitate dalle sue commissioni, definite come veri e propri “ministeri federali *ante litteram*” ⁽³⁾; nel fatto che il Presidente del *Bundesrath* fosse lo stesso Cancelliere capo dell'amministrazione del *Reich*, nominato dall'Imperatore; nel fatto che i membri del *Bundesrath* godessero delle garanzie diplomatiche in quanto “rappresentanti straordinari e ministri plenipotenziari” ⁽⁴⁾.

Anche il *Reichsrat* della Costituzione di Weimar del 1919 conservò caratteristiche che lo rendevano distante da una Seconda camera, come dimostrano vari fattori: tolta ogni parvenza “confederale”, indebolito nelle sue funzioni, esso rappresentava i governi dei *Länder* tedeschi (e delle amministrazioni provinciali prussiane) “nella legislazione ed amministrazione del

(2) Sulla genesi paragovernativa del *Bundesrat*: L. VIOLINI, *Bundesrat e camera delle Regioni*, Milano, 1989, p. 17 ss.; B. PEZZINI, *Il Bundesrat della Germania federale*, Milano, 1990, pp. 3-27; H. KLEIN, *Il Bundesrat della Repubblica federale di Germania: la “seconda camera”*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983, p. 3 ss.

(3) L. VIOLINI, *Bundesrat e camera delle Regioni*, cit., p. 28.

(4) Secondo quanto disposto dall'art. 10 della Costituzione imperiale, B. PEZZINI, *Il Bundesrat della Germania federale*, cit., p. 7.

Reich”, era convocato dal Governo del Reich e presieduto da un suo membro. L’interlocutore del *Reichsrat* è il Governo federale, che deve ottenerne il consenso sui disegni di legge, che però può presentare al *Reichstag* anche contro il parere del *Reichsrat* purché ne dia conto.

Tutt’oggi le tracce di tale genesi sono fortissime. Come ha avuto modo di chiarire il Tribunale costituzionale tedesco nella sentenza del 25 giugno 1974 ⁽⁵⁾, il *Bundesrat* “non è una seconda camera”, ma “un organo di partecipazione”, che coinvolge i *Länder* nelle decisioni statali di tutti gli organi costituzionali, Governo incluso. Non a caso i suoi membri continuano a sedere, in Parlamento, nei posti riservati al Governo; diverso è il regime di pubblicità delle sedute; l’organo dialoga costantemente anche con il Governo tramite diritti di informazione e proposta e la stessa dottrina qualifica il *Bundesrat* sia come “seconda camera” (per le funzioni camerale che “di fatto” svolge pur non essendo formalmente una seconda camera) che come “secondo governo” ⁽⁶⁾.

La componente paragovernativa è visibile, sia pure con più fatica, anche nel Senato americano ⁽⁷⁾. Questo costituisce una gemmazione del Congresso confederale creato il 9 luglio 1781 con gli *Articles of Confederation*. Anche in tal caso, si trattava di un organo dove sedevano i governi delle 13 colonie, non an-

(5) BVerfGE, 37, 363, dove si legge: “in conformità alla regolazione della Costituzione, il *Bundesrat* non è la seconda camera di un organo legislativo unitario, che – insieme alla prima camera – parteciperebbe essenzialmente al procedimento legislativo”. Per un’analisi della sentenza F. PALERMO, *Germania e Austria: modelli federali e bicamerali a confronto. Due ordinamenti in evoluzione tra cooperazione, integrazione e ruolo delle seconde camere*, Trento, 1997, p. 306 ss.

(6) H. KLEIN, *Il Bundesrat della Repubblica federale di Germania: la “seconda camera”*, cit., p. 18.

(7) Sulla genesi paragovernativa del Senato americano: J. YARBROUGH, R.E. MORGAN, *American Federalism: Lessons from the Founding*, in R. MARTUCCI (a cura di), *Constitution & Révolution aux Etats-Unis d’Amérique et en Europe (1776-1815)*, Macerata, 1995, p. 70 ss.; R. TONIATTI, *Costituzione e direzione della politica estera negli Stati Uniti d’America*, Milano, 1983, p. 341 ss.; A. LA PERGOLA, *Residui “contrattualistici” e struttura federale nell’ordinamento degli Stati Uniti*, Milano, 1969, p. 154 ss.

cora riunite in Federazione. Il Congresso aveva una duplice natura, esecutiva e legislativa al tempo stesso, occupandosi cumulativamente di funzioni che soltanto in seguito saranno distribuite tra i diversi poteri in cui verrà ad articolarsi la Federazione americana⁽⁸⁾. L'organo – a quel tempo unica istituzione delle 13 colonie – adottava tutte le principali decisioni di indirizzo politico comune e si occupava, altresì, dei rapporti con l'estero. Quando nel 1787 l'affermarsi delle tesi dei "federalisti" portò al ridisegno istituzionale della Costituzione di Filadelfia, i poteri del Congresso del 1781 si distribuirono tra i vari nuovi organi costituzionali, secondo i ben noti principi montesquieani e dei *checks and balances*, ma il Senato conservò alcune prerogative che riecheggiano il vecchio modello confederale⁽⁹⁾. Tra queste si annoverano quella di partecipare tramite il proprio parere e consenso – *advice and consent* – alle decisioni presidenziali circa la nomina di alti funzionari e la stipula di trattati internazionali (art. 2 Cost.). Tali funzioni, precluse all'altra Camera, hanno spinto la dottrina a ravvisare nel Senato americano un "organo consultivo del Presidente, se non addirittura come esso stesso partecipa della natura esecutiva del Presidente, con il quale veniva a costituire quasi un nuovo organo costituzionale, di carattere collegiale, preordinato alla determinazione della linea di politica estera della federazione"⁽¹⁰⁾.

Il caso americano e tedesco rivelano che il movente primigenio della presenza delle autonomie al centro non era quello di

(8) R. TONIATTI, *Costituzione e direzione della politica estera negli Stati Uniti d'America*, cit., p. 343.

(9) In questo modo scriveva James Madison a Jefferson (lettera del 24 ottobre 1787), aggiornandolo sui lavori della Convenzione, a proposito del dibattito sul Senato: "In forming the Senate, *the great anchor of the Government*, the questions as they came within the first object turned mostly on the mode of appointment, and the duration of it. The different modes proposed were, 1. by the House of Representatives 2. by the Executive, 3. by electors chosen by the people for the purpose. 4. by the State Legislatures. On the point of duration, the propositions descended from good-behavior to four years, through the intermediate terms of nine, seven, six, and five years" (corsivo aggiunto).

(10) R. TONIATTI, *Costituzione e direzione della politica estera negli Stati Uniti d'America*, cit., pp. 341-342.

coinvolgerle in un dialogo con il Parlamento, bensì di far conservare, ad ormai dissolte entità sovrane, la possibilità di concordare scelte cruciali dell'indirizzo politico governativo.

Ulteriori elementi che mettono in discussione l'argomento storico a sostegno della Camera delle Regioni si desumono da altri prototipi di esperienze federali.

Il caso canadese dimostra, ad esempio, che se è vero che il modello Camera delle Regioni ha origini antiche, anche il modello del raccordo intergovernativo tramite le conferenze non è da meno ⁽¹¹⁾. La prima Conferenza Stato-Regioni della storia è databile al 1868, quando in Canada ebbe inizio una lunga serie di incontri tra il *premier* centrale e i Presidenti delle Province tramite la *Dominion-Provincial Conference* ⁽¹²⁾. La convocazione dell'organo aveva luogo appena un anno dopo la creazione della Federazione, che pure prevedeva un Senato federale. Fu di nuovo in Canada che una Commissione governativa ufficiale – la *Rowell-Sirois Commission*, istituita nel 1937 per esprimersi su come razionalizzare il federalismo – indicava proprio nella stabilizzazione del modello conferenze la strada da percorrere ⁽¹³⁾.

Con l'avvento dello Stato sociale e l'affermarsi del federalismo cooperativo, il coordinamento intergovernativo tendeva a diffondersi e a stabilizzarsi. Organi simili fiorirono presto anche negli Stati Uniti dove nel 1930 Roosevelt convocava la prima *Governors Conference*, mentre il Senato ormai aveva perso – sin dal XVII emendamento del 1913 che eliminava il

(11) Sul funzionamento del sistema canadese considerato “la patria” del coordinamento intergovernativo cfr. *infra* il § 5.

(12) Per una ricostruzione dei primi raccordi intergovernativi canadesi K. BROCK, *Executive federalism: beggar thy neighbour?*, in F. ROCHER, M. SMITH, *New trends in Canadian federalism*, Peterborough-Ontario, 2003, p. 67 ss.; D.V. SMILEY, *Canada in question: federalism in the Seventies*, Toronto, 1976, p. 92 ss.

(13) Segnatamente, il *Report of the Royal Commission on Dominion-Provincial relations* (1940), Ottawa, 1957, vol. II, pp. 68-72, proponeva la creazione di una *Dominion-Provincial Conference* permanente. Per inciso si osservi che il Senato canadese non ha mai svolto funzioni di rappresentanza territoriale per cui da sempre il federalismo canadese viaggia sui binari della rappresentanza degli esecutivi e del dialogo con il Governo.

sistema di nomina dei senatori da parte delle Assemblee degli Stati membri – la sua connotazione squisitamente federale per entrare nelle dinamiche politico-partitiche nazionali ⁽¹⁴⁾.

Infine, sempre la storia ci offre esempi di regionalismo costruiti in un contesto monocamerale: è il caso della Costituzione della Repubblica spagnola del 1931, utilizzata come matrice per la costruzione sia dello Stato regionale italiano nel 1948, sia dello Stato autonomo spagnolo nel 1978 ⁽¹⁵⁾. Per quanto abbia avuto breve durata, la Costituzione del 1931 è considerata avanzatissima per quei tempi sotto il profilo dell'implementazione dell'autonomia territoriale ed essa trascura completamente l'ipotesi di allocare la rappresentanza territoriale in sede parlamentare tramite una Seconda camera delle autonomie.

Non è, dunque, vero che la Camera delle Regioni faccia parte del codice genetico del federalismo, posto che i primi organi di rappresentanza territoriale non erano vere e proprie Assemblee parlamentari, che sono esistite forme di stato composto monocamerale e che il modello di raccordo intergovernativo ha radici altrettanto antiche. Il fatto che tutto ciò che non sia Camera delle Regioni venga ascritto a patologie del federalismo o a sue deviazioni fattuali, magari funzionali, ma pur sempre estranee al modello autentico e primigenio, non può, dunque, trovare supporto nella storia delle prime esperienze federali. Anzi, la traccia della matrice internazionalista da cui esse derivano – quella stessa che, per esempio, ha indotto la Convenzione americana (così come è accaduto in Europa almeno sino al varo infelice del Trattato Costituzionale) a posporre il tema della “carta dei diritti” rispetto alla scrittura delle regole costituzionali che determinano i rapporti tra i livelli di governo ⁽¹⁶⁾ –

(14) D. ELAZAR, *American federalism: a view from the State*, New York, 1984, p. 180 ss.

(15) J.O. ARAUJO, *El sistema político de la Constitución española de 1931*, Palma, 1991.

(16) L'assenza di una “dichiarazione dei diritti” nella Costituzione americana venne infatti giustificata da Hamilton ragionando sulla rigorosa delimitazione dei poteri conferiti all'Unione, che impedisce ad essa di “occuparsi” dei diritti: “Perché mai ‘dichiarare’ che determinate cose ‘non si devono fare’ quando comunque ‘non esiste il

si ripercuote necessariamente nel rafforzamento del ruolo degli esecutivi. Sotto questo profilo, la stessa storia dell'unificazione europea, così fortemente debitrice rispetto ai modelli istituzionali sviluppati dalla storia tedesca, è paradigmatica. Il Consiglio dei Ministri è stato a lungo l'organo detentore in via esclusiva del potere legislativo della Comunità, pur non essendo certo un organo di tipo "parlamentare": oggi gli si è affiancato in larga parte della produzione normativa il Parlamento europeo, eletto direttamente. Tuttavia nessuno è propenso a ridefinire il Consiglio come "la seconda Camera" dell'Unione europea. Si dice che il Consiglio rappresenti l'elemento "intergovernativo" dell'Unione, ma lo è nella stessa misura in cui lo può essere il *Bundesrat* in Germania.

3. *Altri argomenti che sostengono il modello Camera delle Regioni e loro confutazione*

Un secondo argomento volto a sostenere la necessità di una Camera delle Regioni per addivenire ad un compiuto modello di federalismo è quello comparato. Tutti gli Stati federali contemporanei – si sostiene – presentano una Seconda Camera: essa fa ovunque parte del *test* del federalismo ⁽¹⁷⁾.

Tale argomento è confutabile da più punti di vista. In primo luogo, se pur rari, è possibile registrare la presenza di Stati fe-

potere di farle?". Una Dichiarazione dei diritti potrebbe perciò fornire "appigli" alla interpretazione estensiva dei poteri federali (*Il Federalista*, n. 84). Quante volte argomenti consimili sono affiorati nel dibattito europeo attorno alla "Carta dei diritti"?

(17) Com'è noto il *test* per entrare nel novero degli Stati federali varia parzialmente da studioso a studioso, prevedendosi da un minimo di tre a un massimo di dieci requisiti. In genere si propende per un'individuazione di cinque attributi essenziali: l'esistenza di una costituzione scritta; l'esistenza di istituzioni legislative; una separazione costituzionale delle competenze legislative; la presenza di una Camera delle Regioni; la presenza di un arbitro dei conflitti di natura giurisdizionale. Per un approfondimento sui test del federalismo B. BALDI, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2003, 35-36; D.I. DUCHACEK, *Comparative federalism: the territorial dimension of politics* (1970), Lanham, 1987, pp. 188-276.

derali che ne sono privi ⁽¹⁸⁾. In secondo luogo, se è vera l'alta diffusione del modello, è altrettanto vero che la sua circolazione ha una valenza meramente nominalistica visto che l'organo è sì presente nei vari disegni costituzionali, ma non funziona pressoché mai come luogo di proiezione degli interessi territoriali. In terzo luogo, proprio l'elemento comparato ci rivela che è sempre più frequente assistere alla previsione, nelle stesse costituzioni, di riferimenti al coordinamento intergovernativo. Si pensi alla Costituzione svizzera riformata nel 1999 e a quella sudafricana del 1996 che, pur non osando costituzionalizzare vere e proprie Conferenze Stato-Regioni alternative ai rispettivi Senati federali, richiamano la necessità di generiche "forme di coordinamento intergovernativo", riconoscendo quantomeno che tale coordinamento deve essere complementare a quello realizzato dal Senato. Sempre a livello comparato si registrano, nel periodo più recente, *federalizing processes* che nemmeno hanno preso in considerazione l'ipotesi di regionalizzare il Senato. Il più eclatante è quello britannico – concentratosi da subito sul modello conferenze con il *Joint Ministerial Committee*, organo previsto, invero, non da una legge ma da un atto di *soft law* –, ma anche quello italiano ha dimostrato di poter funzionare senza un Senato federale. Negli Stati in cui la Costituzione prevede la Camera delle Regioni, d'altra parte, il coordinamento intergovernativo si afferma costantemente, o in via legislativa o in via di prassi, come secondo binario del coordinamento, con tendenza ad essere il vero perno della rappresentanza territoriale scalzando la pur presente Camera regionale generalmente in balia di logiche partitiche. L'argomento comparato, in sintesi, pur quantitativamente pregnante è in sé privo di forza probante se, come già denunciava Wheare nel lontano 1963, pressoché nessuno dei Senati federali esistenti funziona ⁽¹⁹⁾.

Un terzo argomento a favore della Camera delle Regioni è quello del coinvolgimento dei territori nel procedimento legi-

(18) Si pensi ai casi di Cameroun, Pakistan, Rodasia e Nyasaland, R.L. WATTS, *Comparing federal systems*, Montreal-Kingston, 1999, p. 92 ss.

(19) K.C. WHEARE, *Del governo federale* (1963), Bologna, 1997, pp. 163-165.

slativo. Soltanto immessi nel Senato – si sostiene – i territori potranno esprimersi in ordine all’approvazione sia di revisioni costituzionali che di leggi ordinarie.

Tale argomento, a ben vedere, è venuto a poco a poco sgretolandosi con l’indebolirsi della centralità parlamentare ⁽²⁰⁾. In contesti in cui i parlamenti appaiono sostanzialmente luoghi di proiezione di decisioni adottate dalla maggioranza al Governo, è molto più conveniente per i territori (così come per le formazioni sociali) dialogare con tale circuito che è il centro nevralgico delle decisioni. In un’ottica di bilanciamento dei poteri, peraltro, l’effetto di contro-potere della rappresentanza territoriale si massimizza proprio obbligando il Governo ad un dialogo con i territori ⁽²¹⁾. D’altra parte la collocazione parlamentare della rappresentanza territoriale ha presentato da sempre la tendenza ad essere risucchiata in logiche partitiche. Persino il *Bundesrat* tedesco non ne è restato immune. Si tratta di un effetto che né la dottrina né gli “ingegneri costituzionali” sono mai riusciti ad arrestare e che appare irrimediabile, stante la peculiare esposizione mediatica del Parlamento, l’elevato tasso di pubblicità delle sue sedute, la sua posizione di cassa di risonanza della dialettica partitica ⁽²²⁾. Soltanto una collocazione autonoma dell’organo rappresentativo dei territori potrà garantire una conservazione della “genuinità” delle istanze di cui questo è chiamato a farsi portatore. Il dialogo dei territori con il Parlamento nei processi di legislazione ordinaria o costituzionale può, d’altra parte, essere ricercato per altre vie, ad esempio con formule consultive con un organo territoriale non incardinato nel Parlamento, ma concepito in posizione autonoma nella cornice istituzionale.

(20) Sul punto cfr. *infra* il § 8.

(21) P. CIARLO, *Governo forte versus Parlamento debole: ovvero del bilanciamento dei poteri*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2002, 17 ss., pp. 28-32.

(22) Sulle difficoltà a tener distinte logiche territoriali e partitiche all’interno delle Seconde camere federali S. VASSALLO, *Come le Seconde camere rappresentano i “territori”*. *Le lezioni dell’analisi comparata*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, 2004, p. 339 ss., p. 344.

Un quarto argomento pro-Camera delle Regioni è quello che ne esalta la funzione di integrazione della rappresentanza politica: negli Stati composti dove la sovranità è ripartita tra livelli di governo – si sostiene – la rappresentanza politica deve affiancarsi ad una rappresentanza degli interessi territoriali, perché diversi sono i principi di legittimazione del potere politico. L'argomento si nutre dell'amplissima dottrina che da tempo denuncia la crisi della rappresentanza politica e che cerca di rivitalizzare l'istituto aprendolo a nuove formule rappresentative che non la scalzino, ma ad essa si affianchino.

In realtà la pretesa di voler fondere in un unico organo, il Parlamento, istanze rappresentative così diverse produce un corto circuito *ab origine*. Tradizionalmente la rappresentanza territoriale è marcata da una forte componente settoriale, da cui si è affrancata molto lentamente. Le caratteristiche della rappresentanza politica ascrivibile alla categoria della *Repräsentation* (rappresentanza generale o rappresentazione), stridono con quelle della rappresentanza territoriale che meglio si colloca nella categoria della *Vertretung* (rappresentanza di interessi particolari) ⁽²³⁾. Se è vero che gli organi territoriali non possono essere equiparati *in toto* ad organi corporativi né le regioni a normali *pressure groups*, è pur vero che la presenza dei territori in Parlamento finisce, prima o poi, per imporre conflitti di lealtà ai rappresentanti regionali stretti tra logiche dell'interesse generale del sistema-Paese o di difesa della propria Regione. Non va dimenticato, inoltre, il rischio più grosso ossia quello di fagocitazione delle logiche territoriali in quelle partitiche che, peraltro, il dato comparato dimostra non essere una mera eventualità, ma una realtà di tutti i Senati territoriali esistenti. È dunque opportuno operare una chiarificazione "topografica" dei luoghi e dei soggetti preposti a rappresentare istanze diverse evitandone la commistione.

Un quinto argomento che sostiene la necessità di regionalizzare il Senato in tutti gli Stati composti (laddove presente ov-

(23) Sulla distinzione tra i due concetti A. SCALONE, *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, Milano, 1996.

viamente) si ricollega al tentativo di risolvere le disfunzionalità del bicameralismo. In Italia tale argomento acquista particolare pregnanza a causa del bicameralismo perfetto⁽²⁴⁾ che è ormai ritenuto unanimemente un ostacolo all'operatività del Parlamento. Ma in questo caso l'ambizione di cogliere due piccioni con una fava – ossia, riformando il Senato in senso territoriale, liberarsi sia dei difetti del bicameralismo perfetto che delle rivendicazioni partecipative territoriali – non funziona. In generale – sia in Italia che altrove – il fatto di non sapere più che farsene del bicameralismo non può giustificare il ripiegare sulla territorializzazione della Seconda Camera, ergendola peraltro a necessità assoluta e implementando il rifiuto ideologico verso qualsiasi altra soluzione. Appare inopportuno confondere le due problematiche che dovrebbero essere affrontate separatamente non essendo l'una strumentale all'altra. Come visto, infatti, la rappresentanza territoriale sembra esigere addirittura un organo autonomo per la sua piena espressione e il “luogo parlamentare” si rivela sia diacronicamente che sincronicamente debole quanto a capacità di riflettere le istanze territoriali. Continuare ad insistere su tale luogo, sia pure per le nobili ragioni di rivitalizzare istituti quali la rappresentanza politica e il bicameralismo o per rilanciare la stessa istituzione parlamentare, non produrrebbe in realtà nessuno degli effetti desiderati portandosi dietro anche il fallimento della rappresentanza territoriale. In molti si chiedono “ma che fine dovrebbe fare il Senato nell'ipotesi in cui si concentrasse la rappresentanza territoriale sul solo sistema delle conferenze?”. Le soluzioni sono molte (nell'ultimo paragrafo si prospettano anche dei possibili rimedi): si potrebbe pensare alla creazione di un Parlamento monocamerale – sempre che mai si riesca ad ottenere il suicidio di un

(24) La bibliografia sulla possibilità di rimuovere i problemi del bicameralismo perfetto tramite la Seconda Camera regionale è vastissima, *ex plurimis*: P. AIMO, *Bicameralismo e regioni. La camera della autonomie: nascita e tramonto di un'idea. La genesi del Senato alla Costituente*, Milano, 1977; L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, p. 219 ss.; S. VASSALLO, *Come le Seconde camere rappresentano i “territori”*. *Le lezioni dell'analisi comparata*, cit., p. 342 ss.

organo che dispensa ampie rendite politiche – o ad un cambiamento di forza decisionale tra le due Camere che accorci i tempi della *navette*. Ciò che però è importante chiarire è che si tratta di due problemi da tenere rigorosamente distinti.

Un sesto argomento a favore della Camera delle Regioni è quello che fa perno sul suo significato simbolico. Soltanto l'ingresso in Parlamento delle regioni – si dice – darebbe loro una piena dignità: anche volendo ammettere che si tratti di un modello imperfetto, la carica simbolica che esso è andato accumulando è ormai tale che nient'altro potrebbe soddisfare gli aneliti partecipativi delle regioni e dare la sensazione che il nostro assetto territoriale abbia finalmente trovato il tassello mancante. L'argomento non è trascurabile e trova, in effetti, riscontro nel fatto che sono le stesse autonomie a vagheggiare la Camera delle Regioni dando quasi l'impressione che esse considerino meri palliativi o comunque soluzioni transitorie e insufficienti gli organi di raccordo intergovernativi attualmente esistenti.

Tuttavia anche tale argomento è suscettibile di critica. In primo luogo dovremmo chiederci che cosa sceglierebbero le regioni laddove messe di fronte ad un *aut-aut* tra dialogo con il Parlamento tramite un Senato federale o conservazione del raccordo con il Governo ⁽²⁵⁾. Probabilmente i politici locali più avveduti rinuncerebbero alla dimensione simbolica pur di conservare il contatto con il circuito in cui passano decisioni chiave per i territori che rappresentano. Ma le stesse regioni sono immerse in quella cultura politica che non vede altro aldilà della

(25) Nella dottrina italiana – vista anche l'irreversibilità dell'esperienza delle conferenze e la presa di coscienza della necessità di un dialogo con il Governo – si sta diffondendo l'idea che tale *aut aut* non sia affatto necessario e che sia possibile sdoppiare i binari della rappresentanza territoriale allocandola su due livelli, da un lato il Parlamento con la Camera delle Regioni o in alternativa con la Commissione bicamerale integrata, dall'altro il Governo con le attuali conferenze. Come meglio vedremo nel § 6, lo sdoppiamento delle sedi della rappresentanza territoriale è assolutamente da evitare in quanto foriero di incertezze e implicante un potenziale indebolimento interno della stessa rappresentanza territoriale. Esso, infatti, incrinerebbe la presenza di un organo in grado di esprimere in via definitiva la volontà regionale e di dar vita ad un compatto e omogeneo sistema-regioni.

Camera delle Regioni: infatti – a pensarci bene – anche a livello simbolico non sarebbe forse molto più dirompente l’istituzione di un organo *ad hoc* dei territori, non incardinato né nel Parlamento né nel Governo, ma che abbia una propria autonoma visibilità istituzionale? Una delle critiche nei riguardi delle attuali conferenze è che tramite esse i territori si rechino come invitati “a casa” del Governo; con la Camera delle Regioni i territori sarebbero ospiti “a casa” del Parlamento, come peraltro, prova il fatto che le Seconde camere federali – oltre a tutti i problemi di identità partitica sopra segnalati – giocano quasi sempre “il ruolo di eterno secondo” rispetto alla Camera bassa ⁽²⁶⁾. L’idea di non essere ospiti in nessun altro organo costituzionale, ma di avere una propria “casa”, con tanto di sede, di personale, di uffici, potrebbe essere vista, anche simbolicamente, come una conquista molto più pregnante.

Per tutte queste ragioni ⁽²⁷⁾ è possibile parlare di un incrinarsi del mito della Camera delle Regioni non solo nelle forme difettose e tecnicamente imprecise in cui alcune Camere territoriali sono state costruite o anche meramente pensate, ma proprio in quanto modello viziato *in re ipsa*.

Eclissatasi la stella polare della Camera delle Regioni, visto che l’Italia presenta un sistema di raccordo centro-autonomie in stato di avanzata sperimentazione e che nella sua storia non è mai stata presente una Seconda camera regionale, appare opportuno chiedersi se sia possibile partire dall’esistente per ri-

(26) F. PALERMO, *Germania e Austria: modelli federali e bicamerali a confronto. Due ordinamenti in evoluzione tra cooperazione, integrazione e ruolo delle seconde camere*, cit., p. 309, che osserva, altresì, come “lo spazio decisionale del Parlamento si concentra di fatto nella camera bassa”, p. 510.

(27) Per brevità espositiva, nel presente lavoro vengono confutati soltanto alcuni degli argomenti pro-Camera delle Regioni, ma essi sono, come noto, vastissimi. Per una disamina di altri motivi a favore della Camera delle Regioni si vedano, *ex plurimis*, U. ALLEGRETTI *Per una Camera territoriale: problemi e scelte*, in *Le Regioni*, 1996, p. 423 ss.; U. ALLEGRETTI, *Perché una camera regionale per l’Italia*, in *Democrazia e diritto*, 2003, p. 115 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Perché il Senato delle Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, p. 636 ss.; per una confutazione più diffusa I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, 2006, pp. 181-277.

pensare la questione della rappresentanza territoriale. A tal proposito va rilevato che le attuali conferenze presentano alcuni gravi difetti di funzionamento che andrebbero risolti e che alla lunga potrebbero indebolire il sentimento di identificazione che la maggioranza delle regioni ha sviluppato nei loro confronti. Di seguito analizzeremo tali difetti (§ 4), per poi suggerire, anche alla luce di altre esperienze costituzionali (§ 5) alcuni possibili rimedi (§§ 6-7).

4. *Perché l'attuale sistema delle conferenze italiano è insoddisfacente*

“Parerifici”, conferenze interamministrative prive di funzioni politiche, organi pseudocollaborativi, mere appendici del Governo, semplici miti senza reale peso decisionale, istituzioni deboli: sono queste alcune delle critiche più ricorrenti al sistema delle conferenze italiano⁽²⁸⁾. Parte della dottrina ha, invero, ravvisato le potenzialità insite in tale assetto⁽²⁹⁾, ma si tratta appunto di qualità che restano in potenza, frequentemente offuscate dai vizi di cui è affetto. Tali vizi sono riassumibili nella sostanziale subordinazione delle conferenze all'esecutivo centrale, profilo che trova varie manifestazioni.

Attualmente tutte e tre le conferenze risultano “incardinate” presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e per quanto ri-

(28) *Ex plurimis* si vedano le critiche avanzate da R. BIN, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione (nota a Corte cost. 507/2002)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 4184 ss.; F. MERLONI, *Il paradosso italiano: “federalismo” ostentato e centralismo rafforzato*, in *Le Regioni*, 2005, p. 469 ss.; F.S. MARINI, *La “pseudocollaborazione” di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in *Rassegna Parlamentare*, 2001, p. 649 ss.; P. CARETTI, *Gli “accordi tra Stato, Regioni e autonomie locali”: una doccia fredda sul mito del “sistema conferenze” (nota alla sent. 437/2001)*, in *Le Regioni*, 2000, p. 1169 ss.

(29) Per un giudizio positivo sul funzionamento delle conferenze F. PIZZETTI, *Il sistema delle conferenze e la forma di Governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, p. 481 ss.; I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo “sommerso”*, in *Le Regioni*, 2000, p. 853 ss.; G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, 2006.

guarda la loro natura, nonostante in via di prassi operino spesso come circuiti di rappresentanza territoriale, la loro qualificazione continua a restare quella di organi “né del governo, né dei territori” bensì “della comunità nazionale” secondo quanto chiarito dalla Corte costituzionale nella sent. 116/1994. Manca, dunque, un’espressa investitura in capo ad esse della funzione di rappresentanza territoriale, che fa spesso risultare prevalenti le istanze del Governo.

Non si tratta della collocazione fisica delle conferenze, né di un problema astratto di inquadramento teorico della loro natura.

Ragioniamo per il momento della sola Conferenza Stato-Regioni. Così come è oggi configurata ed opera, la Conferenza Stato-Regioni è un organo consultivo del Governo: si riunisce per impulso governativo, l’agenda è fissata dal Governo che ne determina l’ordine del giorno; è presieduta dal rappresentante del Governo, che ne dirige i lavori. Ciò significa che il corretto funzionamento della Conferenza non è assistito da precise garanzie legali (costituzionali o legislative che siano), ma è affidato alla “volontà collaborativa” del Governo: essa assomiglia di più agli Stati generali dell’*Ancient régime* che ad un organo di concertazione che deve costituire lo snodo sicuro di un moderno sistema istituzionale multilivello.

La tendenziale subordinazione al Governo si manifesta anche nelle modalità con cui è organizzata, o meglio “disorganizzata”, l’attività delle conferenze. Mentre il d.lgs. 281/1997 prevede dei tempi “in uscita” per la pronuncia del parere o dell’intesa da parte delle conferenze sugli atti normativi del governo (20 o 30 giorni), non disciplina i tempi “in entrata” che il Governo deve rispettare per non mortificare il ruolo delle regioni e degli enti locali. Succede pertanto che il Governo presenti schemi di decreto legislativo, di regolamento o di disegni di legge alle conferenze “tardivamente”, inserendoli contestualmente nell’ordine del giorno della discussione successiva, con il risultato che le conferenze hanno un brevissimo lasso di tempo per analizzare lo schema e formulare le loro osservazioni. La prassi è aggravata dal fatto che gli ordini del giorno delle conferenze tendono a divenire sempre più fitti (si è arrivati a

contenere fino ad 80 punti di discussione per seduta). Il duplice effetto dato dalla presentazione tardiva e dal cumulo di questioni da analizzare produce talvolta ritardi nella formulazione dei pareri facendo scattare il meccanismo del “silenzio assenso” o, comunque, non consentendo una stesura accurata del parere. Vi sono stati episodi incresciosi in un passato ancora recente, quando per esempio il Governo sottopose alle regioni il cosiddetto decreto ambientale con solo quindici giorni di preavviso, nonostante la sua mole, senza fornire gli allegati tecnici e rifiutando qualsiasi rinvio della Conferenza Stato-Regioni in cui si sarebbe inderogabilmente dovuto esprimere il parere: fu inviato in Conferenza un rappresentante del Governo palesemente impreparato ad affrontare il dibattito, incerto persino sulla data di scadenza della delega legislativa che il Governo intendeva esercitare con “assoluta urgenza” e del tutto all’oscuro di quanto la giurisprudenza costituzionale aveva già ampiamente stabilito come principi cui devono essere ispirati gli interventi normativi in materie che, come l’ambiente, sono connotate dalla natura “trasversale” e dall’intreccio di molte competenze. Il risultato è stato lo scontro politico con le regioni con l’inevitabile strascico giudiziario.

Il d.lgs. 281/1997 ha portato ad un rapporto ambiguo tra sistema delle conferenze e Governo centrale. Da un lato le conferenze – che devono essere sentite praticamente su tutta l’attività normativa del Governo, sia primaria che secondaria, che interessi le autonomie – hanno un peso quantitativo che però, dall’altro lato, non risponde ad un ruolo qualitativo dato che non si apprestano adeguati strumenti perché la loro attività sia incisiva e possa essere svolta in condizioni di lavoro adeguate. Il risultato è che la qualità del coordinamento risulta in mano alla buona volontà del Governo di volta in volta in carica. Non a caso vi sono state significative oscillazioni nel modo in cui i diversi Governi dell’ultimo decennio hanno tenuto in considerazione la posizione delle conferenze ⁽³⁰⁾. Non si tratta di valu-

(30) Per i dati relativi alla attività delle conferenze nell’ultimo biennio cfr. V. TAMBURRINI, *La Conferenza Stato-Regioni nel biennio 2005-2006*, Capitolo X del *Quarto*

tazioni che dipendono dal livello di *pax partitica* raggiunta con conferenze di analogo colore politico – visto che in genere le posizioni espresse dai Presidenti di Regione sono sufficientemente indipendenti da logiche di appartenenza politica o da *diktat* di partito –, ma di valutazioni concernenti il grado di rispetto istituzionale che il Governo centrale ha manifestato verso le posizioni di tali organi. Così durante la XIII legislatura esisteva un alto livello di armonia che aveva portato a ravvisare nella Conferenza Unificata quasi una terza Camera, in quanto i suoi pareri si erano in via convenzionale trasformati in vincolanti sia per il Governo che per il Parlamento (in relazione ai disegni di legge di iniziativa governativa che avevano ottenuto il *placet* delle conferenze). Nel corso della XIV legislatura, viceversa, sono stati asprissimi gli scontri in sede di conferenze e molto frequenti le iniziative del Governo adottate a prescindere dalle posizioni ivi espresse. Nella XV legislatura i rapporti sono ripartiti con una sorta di patto di distensione istituzionale. Tali rocambolesche evoluzioni dimostrano che le conferenze devono sperare di trovare Governi sensibili alle istanze territoriali, diversamente il loro ruolo, pur non potendo essere del tutto ignorato, risulta fortemente compromesso, frammentario e scarsamente produttivo. D'altra parte, il difetto è strutturale: la posizione dominante che esercita il Governo centrale, da cui dipende l'impulso, la convocazione e l'agenda della Conferenza, non può che riflettere l'asimmetria di posizione che contrappone il soggetto che è titolare delle funzioni decisionali e il soggetto che, in posizione ausiliare, ad esse concorre solo in funzione consultiva. Questa asimmetria cozza ormai con quella spinta "paritaria" che la riforma del Titolo V non solo ha programmaticamente (e un po' velleitariamente) enunciato nel nuovo testo dell'art. 114, ma che è penetrata in tutto il sistema delle relazioni centro-periferia così come è scritto nelle disposi-

Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia dell'ISSIRFA, in <http://www.issirfa.cnr.it/3861,908.html>, che dà conto anche dei problemi di funzionamento che le conferenze hanno registrato. Sul punto si veda, altresì, R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle conferenze*, in questa *Rivista*, 2006, p. 13 ss.

zioni dell'art. 117 Cost. nonché nell'interpretazione che di esso ha offerto la Corte costituzionale. Anche in presenza di Governi attenti alle istanze regionali, le insufficienze del sistema non possono che emergere di continuo.

Un altro difetto che viene frequentemente imputato alle conferenze è quello della loro crescente tendenza ad esprimersi su mere questioni tecnico-amministrative, trasformandosi in apparati burocratici lontani dalle grandi decisioni politiche. L'accusa va, invero, temperata: le conferenze presiedono alla cruciale ripartizione dei fondi per la sanità e di molte altre risorse, esprimono il loro parere sulle politiche finanziarie e fiscali del centro, siglano patti di solidarietà tra regioni, partecipano all'attività normativa del Governo, procedono alle nomine in importanti organismi ecc. Che cos'è, se non attività politica, la decisione sulla borsa e sulle norme ⁽³¹⁾? Né, d'altra parte, si deve sottovalutare l'importanza delle attività cosiddette tecnico-amministrative. Il *Bundesrat* tedesco – per muoverci sotto l'egida di un modello ammiratissimo – le svolge da sempre e forse uno dei motivi di successo dei coordinamenti intergovernativi rispetto alle Seconde Camere sta proprio in questo, ossia nel fatto che sono coinvolti anche in tale tipo di decisioni.

Con queste premesse va, comunque, riconosciuto che le conferenze sono in sofferenza sotto il profilo dell'incidenza in decisioni di alta politica. Come meglio vedremo nel successivo paragrafo, bisognerebbe operare per non paralizzare il resto dell'attività e per non allungare eccessivamente i tempi di adozione delle decisioni tecniche che oggi spesso soffocano l'attività quotidiana delle conferenze.

Proprio in quanto manca in capo ad esse un'investitura ufficiale quali organi preposti a concordare le grandi decisioni politiche, il sistema non funziona come dovrebbe funzionare in uno Stato policentrico e multilivello, ma il Governo continua a restare *dominus* delle grandi scelte di indirizzo politico, anche se poi spesso queste sono in concreto inattuabili senza l'attiva collaborazione e condivisione da parte delle regioni. Si pensi a tut-

(31) Sul punto concorda G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 193.

ta la vicenda che ha accompagnato la legge-obiettivo, nota anche come legge Lunardi sulle grandi opere (l. 443/2001). Il Governo della XIV legislatura, che aveva posto il tema dell'implementazione delle opere pubbliche nel proprio programma, ha tentato di procedere autonomamente nella gestione di tale politica, incurante del nuovo Titolo V, scontrandosi inevitabilmente con l'opposizione delle regioni. La Corte ha puntualmente ribadito l'obbligo del Governo di coinvolgere queste ultime con procedure cooperative. Per inciso si osservi che spesso le sentenze della Corte, pronunciate nel corso di conflitti di attribuzione, hanno imposto la cooperazione in decisioni amministrative concrete, quali l'allocazione di un impianto, la fissazione di un tracciato viario e via enumerando. Si tratta di un chiaro esempio dell'intreccio indissolubile tra decisione di alta politica e sua attuazione concreta, fase, quest'ultima, altrettanto cruciale. La vicenda segnalata dimostra come la realizzazione pratica di tale politica sia stata caratterizzata da disfunzionalità e ritardi proprio in quanto non è attualmente chiaro il ruolo delle conferenze nelle scelte decisionali. Né tale ruolo è ricostruibile dalle pur copiose sentenze manipolative che la Corte costituzionale è andata elaborando per sopperire alle incertezze legislative, poiché esse da sole non bastano a tracciare regole certe sull'intensità del parere o dell'intesa o del tipo di procedura cooperativa richiesta nel caso concreto.

In conclusione, appare evidente che, per quanto a suo tempo il d.lgs. 281/1997 abbia rappresentato un importante avanzamento nel processo di consolidamento delle conferenze, esse non possono continuare a reggersi su tale assetto normativo, che in ultima istanza rinvia alle prassi e agli equilibri contingenti il loro pieno e ottimale funzionamento.

Prima di affrontare la questione di come i difetti sopra enucleati possano essere risolti, appare utile ripercorrere l'esperienza di altri ordinamenti per rilevare eventuali esperienze di successo da imitare o difetti da correggere in vista di una riforma delle conferenze italiane.

5. *Alla ricerca di best practices nel diritto comparato*

Quello delle conferenze, pur se forse non ancora definibile come un modello compiuto, è un assetto, un sistema, un *modus operandi* che “circola”⁽³²⁾. Tutti gli Stati composti – che sia o no presente una Camera delle Regioni – hanno un coordinamento di tipo intergovernativo e organico; e non è vero che a questo sono riservate mere questioni amministrative, essendo, viceversa, spesso coinvolto in scelte di natura politica che gli conferiscono un ruolo rappresentativo del sistema territoriale. La fenomenologia dei raccordi intergovernativi è, com’è noto, prometeica, con forme di cooperazione orizzontali o verticali, multilaterali o bilaterali, settoriali o generali, a tre punte o a due punte, forti o deboli, formali o informali, che spesso si susseguono nel tempo dentro uno stesso ordinamento⁽³³⁾; ma dietro tale carattere cangiante è possibile scorgere i tratti di un emergente modello che avrebbe bisogno di essere razionalizzato per dispiegare al meglio le proprie potenzialità. Di seguito analizzeremo le caratteristiche dei principali sistemi delle conferenze a livello comparato sotto il profilo delle fonti, natura, organizzazione, funzioni e atti prodotti.

Per quanto concerne le fonti del coordinamento intergover-

(32) Sulla circolazione degli istituti del diritto G. ROLLA, *Esportazione, imposizione, sostituzione e circolazione di modelli costituzionali*, in R. ORRÙ, L.G. SCIANNELLA (a cura di), *Limitazioni di sovranità e processi di democratizzazione. Atti del convegno dell’Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo, Teramo, 27-28 giugno 2003*, Torino, 2004, p. 315 ss.

(33) Ad esempio in Canada il sistema delle conferenze – da sempre emblema del coordinamento intergovernativo per la sua forza decisoria – ha visto un consistente susseguirsi di organi a partire dal lontano 1868: la *Dominion-Provinces Conference* del 1868, la *Annual premiers Conference*, organo orizzontale operante dal 1960; la *First Minister Conference* organo verticale operante sin dagli anni ’30, che dal 2003 ha cessato le sue riunioni ufficiali trasformandole in *First Ministers Meeting* informali. Attualmente la cooperazione ha assunto una forte impronta orizzontale per il tramite del *Council of the Federation* istituito il 5 dicembre 2003. Sull’evoluzione di altri sistemi delle conferenze G. IOVINELLA, *Il sistema delle conferenze in Germania, Austria, Spagna e Italia. Note sui raccordi para-costituzionali tra Stato e autonomie politiche territoriali*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 5-6/2005.

nativo, queste, com'è noto, sono generalmente di natura informale. Talvolta le conferenze vengono ad esistenza quasi spontaneamente, sulla base di un mero accordo verbale tra gli esecutivi regionali centrali ⁽³⁴⁾. Talvolta l'accordo istitutivo viene scritto e da esso traspaiono notevoli intenti regolatori: è il caso del *Foundation Agreement* 2003 che istituisce in Canada il *Council of the Federation* quale organo di raccordo orizzontale ⁽³⁵⁾ e del *Memorandum of Understanding* 1999 che istituisce nel Regno Unito il *Joint Ministerial Committee*, conferenza per il coordinamento verticale. Si tratta di atti di *soft law* che tuttavia si presentano strutturati come vere e proprie norme di *hard law*, con tanto di articoli e commi. In pochi casi le conferenze sono legificate (Spagna, Italia) o addirittura costituzionalizzate (India). Va, invero, rilevato che il dato dell'informalità non necessariamente incide sulla resa di tali istituzioni: tra gli assetti intergovernativi di maggior successo si annoverano, ad esempio, quelli canadese e australiano che non hanno mai conosciuto forme di legificazione; tuttavia è vero che negli ordinamenti con tradizioni federali più deboli l'informalità fa sì che le conferenze risultino in balia del Governo centrale. Significativo, infine, è osservare come in molti ordinamenti si assista con sempre più frequenza alla richiesta quanto meno di legificazione – se non di costituzionalizzazione – di tali assetti, a riprova del loro rapporto sempre più “concorrenziale” con le Seconde camere.

Per quanto concerne la natura istituzionale delle conferenze, in genere quelle dotate di un minimo di formalizzazione si presentano “incardinate” presso il Governo centrale, di cui spesso condividono uffici e sede e da cui sono presiedute e convocate. Nessuna conferenza presenta una posizione istituzionalmente autonoma ⁽³⁶⁾: alcune si atleggiano a *consultive cabinet* del go-

(34) È il caso della *First Minister Conference* canadese.

(35) L'organo riunisce le 10 province canadesi, compreso il Quebec che a lungo era restato fuori dai circuiti cooperativi, e i 3 Territori del Nord. Per maggiori dettagli sul suo funzionamento si veda il sito ufficiale www.councilofthefederation.ca.

(36) Se non, chiaramente, quelle preposte al solo coordinamento orizzontale che, tuttavia, affrontano soltanto un aspetto della cooperazione, quello relativo ai rapporti in-

verno centrale (Regno Unito) altre vengono più genericamente investite della funzione collaborativa tra livelli di governo e sono addirittura convocate soltanto su iniziativa centrale, senza che sia previsto un numero di incontri minimo (Spagna). A nessuna è esplicitamente riconosciuto il ruolo di organo di rappresentanza territoriale, pur se di fatto esse canalizzano i diversi interessi territoriali e si presentano come loro cassa di risonanza. Per inciso si osservi che la rappresentanza che tali organi producono non è generalmente la somma degli interessi egoistici delle singole regioni, ma è ascrivibile all'intero "sistema-regioni" o addirittura al "sistema-Paese": al loro interno sembra compiersi una sorta di "trasfigurazione" e logiche meramente corporative tendono a comporsi in vista di un superiore interesse comune e generale. Proprio per questa ragione accade spesso che i rappresentanti dei territori in cui sono presenti forti sentimenti nazionalistici, non essendo la partecipazione a tali organi obbligatoria, disertino gli incontri e cerchino piuttosto forme di coordinamento meramente bilaterale con il centro (Quebec, Catalogna, Paesi baschi).

Per quanto concerne l'organizzazione interna, una tendenza comune è rilevabile nel fatto che man mano che crescono le decisioni delle conferenze si ravvisa una tendenza alla settorializzazione dei ruoli al loro interno. Questa può aver luogo in tre modi: o creando dentro una Conferenza unitaria comitati specializzati che curino gli aspetti tecnici della questione per poi riferire al *plenum*; o facendo operare la stessa Conferenza in *format* settoriali, dando vita a specifiche sessioni per materia⁽³⁷⁾; o, infine, moltiplicando le conferenze, costituendone tante,

terregionali.

(37) Si prenda ad esempio il *Joint Ministerial Committee* britannico che ha visto la creazione al suo interno di sotto-comitati settoriali composti dai ministri regionali e centrali competenti per materia e chiamati a discutere questioni settoriali. Esistono, infatti, diversi *format*: povertà, economia, sanità, ambiente. In altri assetti, tra cui lo stesso sistema italiano, si ravvisano "sessioni" speciali sulle questioni comunitarie, sulla salute, sull'ambiente e via enumerando. In altri ordinamenti, come quello tedesco o spagnolo, piuttosto che alla creazione di sub-comitati si assiste alla creazione di vere e proprie conferenze settoriali autonome.

di natura permanente, quante sono le materie che richiedono una trattazione specialistica. Questi accorgimenti evitano che l'organo di coordinamento risulti affogato da questioni burocratico-amministrative e consentono una più efficiente distribuzione del lavoro. Tuttavia è importante rilevare che assetti imposti sul mero coordinamento settoriale del terzo tipo descritto e privi di un coordinamento unitario non funzionano efficacemente. È il caso spagnolo che è stato costruito esclusivamente su 30 conferenze settoriali per materia, senza la previsione di una Conferenza Stato-Regioni di portata generale⁽³⁸⁾. Ben più efficace si è rivelato, invece, il sistema australiano dove le circa 40 conferenze settoriali esistenti (*Ministerial Councils*) sono comunque coordinate da una Conferenza unitaria, il *Council of Australian Governments*, preposto alle scelte di macro-politica e ad assicurare una certa omogeneità tra le scelte delle singole conferenze. Il profilo della settorializzazione dei compiti sarebbe un dato da recepire nell'assetto italiano. La Conferenza Stato-Regioni già conosce "sessioni" monografiche per le questioni comunitarie o per la sanità, ma la norma è la presenza di ordini del giorno estremamente eterogenei dove vengono affastellati argomenti diversissimi. Stabilizzare un'organizzazione dei lavori per sessioni e sottocommissioni servirebbe a sfumare quell'accusa di "parerifici" mossa agli organi e a rendere più funzionali i lavori. La distribuzione dei compiti dovrebbe però avvenire senza perdere i momenti di coordinamento unitario e generale.

Un importante elemento dell'organizzazione verte intorno alla frequenza degli incontri. In genere, a livello comparato, questi hanno cadenza semestrale o trimestrale⁽³⁹⁾. Il caso ita-

(38) L'aspirazione del sistema spagnolo è verso una Conferenza dei Presidenti che è stata simbolicamente convocata due volte dal Governo Zapatero, ma non è stata ancora istituzionalizzata né è operativa. L'approvazione del nuovo Statuto catalano il 19 luglio 2006 ha, inoltre, sancito uno spostamento del sistema spagnolo verso il bilateralismo. Lo Statuto, infatti, istituisce una Commissione mista bilaterale Stato-Catalonia quale perno del coordinamento.

(39) Per esempio il *Council of the Federation* canadese si è riunito quattro volte nel 2004, due nel 2005, quattro nel 2006. Le convocazioni del *Council of Australian go-*

liano con le riunioni bisettimanali rappresenta, dunque, un'eccezione che ne dovrebbe esaltare la presenza nei processi decisionali del Governo. Invero la periodicità diradata delle altre conferenze ha molteplici spiegazioni: talvolta essa è patologica dipendendo da una debolezza intrinseca degli organi e dal fatto che il Governo tenda a non convocarli (Spagna); talvolta, invece, il dato si spiega più semplicemente con il fatto che tali organi non sono consultati sui singoli atti normativi del Governo, ma soltanto su scelte di macro-politiche che presuppongono incontri più dilazionati (Regno Unito); nei sistemi dove coesiste un assetto accentrato con uno settoriale, infine, il dato è parziale perché, in realtà, le conferenze settoriali si riuniscono con molta più frequenza, cosicché alle conferenze "accentrate" rimangono da gestire soltanto le questioni di alta politica (Australia).

Riguardo la presenza nei vari sistemi delle conferenze del livello di governo locale, va rilevato che l'esperienza italiana non rappresenta più un *unicum* visto che sia l'Australia che il Sudafrica hanno previsto forme di coinvolgimento degli enti locali e che le grandi città del Canada stanno premendo per ottenere tale riconoscimento. Questo tuttavia ha luogo soltanto all'interno di organi comuni di raccordo anche regionale, non esiste pertanto un dialogo autonomo quale la nostra Conferenza Stato-Città, anche se va rilevato che i sindaci delle principali aree urbane canadesi lo stanno da tempo rivendicando. Ad ogni modo il generale dato comparato spinge a valutare con favore l'ipotesi di sopprimere la Conferenza Stato-Città per conservare la sola Conferenza Unificata in modo che gli interessi locali si esprimano affianco a quelli regionali ⁽⁴⁰⁾.

vernments devono essere almeno annuali. Dal 1992 ad oggi tale frequenza è stata rispettata e, talvolta, aumentata a due incontri l'anno per un totale, allo stato, di 18 incontri. Il *Joint ministerial committee* britannico, invece, presenta un andamento recessivo. Il *Memorandum of Understanding* prevede come minimo una riunione annuale, ma negli ultimi anni gli incontri hanno avuto luogo con una media di 20 mesi, in quanto la cooperazione si è incentrata in circuiti informali quali telefonate o contatti personali.

(40) Tale disegno è presente anche nello schema di *Disegno di legge delega per*

Sempre sul versante dell'organizzazione interna va segnalata anche a livello comparato la presenza di uffici di segreteria che offrono supporto logistico. In genere la Segreteria è composta da personale delle amministrazioni centrali, ma vi sono anche esperienze che prevedono personale regionale. Se manca una segreteria *ad hoc*, si tende ad utilizzare altri uffici del Governo centrale ⁽⁴¹⁾. La Segreteria cura la verbalizzazione delle sedute, la pubblicazione degli atti e, in genere, un sito ufficiale sull'attività degli organi ⁽⁴²⁾. Alcune Segreterie curano, infine, la stesura di compendi annuali della attività delle conferenze, strumenti molto utili per avere il polso del funzionamento di tali organi ⁽⁴³⁾. La presenza di una Segreteria e di un personale tecnico che supporti l'attività delle conferenze si rivela indispensabile anche per sopperire al deficit di pubblicità e di trasparenza di tali organi. Il dato comparato ci dimostra che, a parte qualche eccezione, tipica soprattutto del Canada, in cui gli incontri tra gli esecutivi vengono filmati e trasmessi dai media,

l'istituzione e la disciplina della Conferenza Stato-Istituzioni territoriali per la leale collaborazione tra Governo, regioni, Province Autonome ed enti locali presentato dalla Ministra per gli affari regionali Lanzillotta al Consiglio dei ministri il 22 dicembre 2006 e attualmente in attesa del parere della Conferenza Stato-Regioni.

(41) Il *Council of Australian governments* per esempio non ha una Segreteria autonoma e utilizza il *Commonwealth-State Relations Secretariat* presso il *Department of the Prime Minister*. Il *Joint ministerial Committee* britannico è affiancato da un *Joint Secretariat* composto sia da impiegati statali che delle amministrazioni devolute. Gli uffici sono collocati nelle rispettive capitali con la possibilità di accentrare la Segreteria nel caso che la mole di lavoro aumenti. Il *Joint Secretariat* ha il compito di diffondere le informazioni tra livelli di governo, gestire il funzionamento sia del *Joint ministerial committee* nel suo *plenum*, sia nei suoi *format* settoriali. Le funzioni sono simili a quelle della Segreteria della Conferenza Stato-Regioni italiana, con l'aggiunta della predisposizione del tavolo per la risoluzione delle dispute.

(42) Tra i siti ufficiali si veda quello del *Council of Australian governments*, www.coag.gov.au e del *Council of the Federation* canadese www.councilofthefederation.ca. Mentre il *Joint Ministerial Committee* è privo di un sito ufficiale e i dati sul suo funzionamento sono reperibili in www.scottish.parliament.uk; www.dca.gov-uk.

(43) Per un'analisi più approfondita su tutte le deliberazioni e le riunioni del sistema delle conferenze australiane si veda il report *Commonwealth-State Ministerial Councils: a Compendium-July 2006* in <http://www.coag.gov.au/compendium/compendium.doc>

in genere gli incontri delle conferenze avvengono a porte chiuse. Questo dato sarebbe a nostro avviso da conservare perché salva gli organi da un'eccessiva esposizione nella dialettica partitica; tuttavia ciò non giustifica che il reperimento degli atti di alcune conferenze sia spesso estremamente difficoltoso e che gli accordi che stravolgono le "liste" costituzionali delle competenze non escano dai cassetti dei *Premiers* centrali o regionali. Se la pubblicità delle sedute va evitata, la pubblicità degli atti è indispensabile e potrebbe essere affidata proprio alla cura delle Segreterie⁽⁴⁴⁾.

Per quanto concerne le procedure di voto con cui le conferenze arrivano alla decisione, anche a livello comparato si registra la regola convenzionale dell'unanimità delle posizioni espresse dai consessi. Va, inoltre, segnalato che, talvolta, i raccordi funzionano anche senza alcune componenti del sistema dei territori. Soprattutto negli Stati dove sono presenti forti sentimenti nazionalisti si è spesso assistito ad una sorta di politica della "sedia vuota" (praticata ad esempio dal Quebec, dalla Catalogna e dai Paesi Baschi) che però non ha paralizzato il resto della cooperazione, ma ha tutt'al più imposto un *surplus* cooperativo, di natura bilaterale, in capo allo Stato centrale.

Riguardo al tipo di atti prodotti nei vari sistemi delle conferenze, le tipologie variano enormemente. Non sempre essi sono tipizzati e assumono così svariate denominazioni. In genere quasi tutti sono ascrivibili all'ampio *genus* della *soft law* e nessuna deliberazione si concreta in poteri di veto, comportando piuttosto condizionamenti politici. In Canada si incontrano dichiarazioni di intenti, agende con obiettivi di lungo periodo, *agreements* scritti relativi a politiche comuni, progetti di riforma. In Australia il livello di tipizzazione è maggiore e si rinvencono due categorie di atti: i Comunicati e gli *Intergovernmental agreements*. I primi vengono prodotti a conclusione di ogni incontro per dar conto dei risultati raggiunti ed in genere esprimono accordi o posizioni raggiunte su macro-politiche e

(44) Sul ruolo della Segreteria della Conferenza Stato-Regioni G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., pp. 47-53.

su piani nazionali di grandi riforme. I secondi sono accordi formalizzati, che si caratterizzano generalmente per contenere obblighi di procedere a future attuazioni legislative e procedure per la risoluzione delle dispute. La peculiarità di tali accordi è che sono azionabili innanzi alle corti ⁽⁴⁵⁾. Tra le conferenze spagnole si segnala l'attività del *Consejo de política fiscal y financiera*, che produce accordi sul sistema finanziario, che spesso vengono recepiti integralmente nelle leggi finanziarie e di bilancio. Il *Joint ministerial Committee* britannico si limita ad emettere accordi per la gestione comune di alcune politiche. Nel *Memorandum of Understanding* del 1999 si precisa che le sue determinazioni non sono assolutamente vincolanti per nessuno dei suoi membri essendo lo stesso un foro di discussione politica ⁽⁴⁶⁾.

Per quanto riguarda le funzioni svolte, le conferenze a livello comparato adottano generalmente decisioni su questioni di macro-politiche, ma soltanto indirettamente influiscono nel processo di produzione normativa a livello centrale. Nessuna, infatti, opera come le conferenze italiane fornendo pareri su singoli atti normativi, mentre è molto frequente assistere a situazioni in cui gli accordi siglati nelle conferenze vengono poi integralmente recepiti in atti normativi del Governo. Gli argomenti trattati interessano tutte le materie, ben aldilà delle liste costituzionali, a conferma di come i meccanismi cooperativi operino in direzione della gestione integrata delle competenze.

Una funzione che è riconosciuta a diverse conferenze straniere è quella di risolvere le dispute che sorgono tra amministrazioni e tra livelli di governo, in ottemperanza della clausola per cui il ricorso al contenzioso giurisdizionale deve essere visto come *extrema ratio*. Si tratta di una pratica piuttosto utile anche perché spesso accompagnata da regole procedurali dettagliate sul come gestire la composizione della controversia (Re-

(45) Allo stato se ne contano 9. Per maggiori dettagli www.coag.gov.au/guide_agreements.htm

(46) www.cabinetoffice.gov.uk/secretariats/cabinet_committee_business/general_guide/types.asp.

gno Unito). Tale attività è di fatto svolta anche dalle conferenze italiane, ma si tratta di un effetto indiretto che dipende dalla loro capacità di istituire un clima cooperativo.

Nonostante per molti aspetti il sistema italiano si presenti più strutturato ed organizzato rispetto agli ordinamenti descritti – anche se alcuni di essi sono sicuramente più forti quanto a capacità persuasiva e di pressione politica nei confronti del Governo centrale – vi sono alcune *best practices* che si potrebbero assimilare: un'articolazione interna dei lavori tramite appositi comitati per materia o sessioni monografiche, senza però perdere il carattere unitario del coordinamento; la preposizione ufficiale a partecipare a funzioni di indirizzo politico tramite la compartecipazione alle decisioni sulle macro-politiche, attività già oggi di fatto svolta, ma che andrebbe valorizzata anche con una separazione delle riunioni di ordinaria amministrazione e di scelte di alta politica; la preposizione a risolvere le dispute tra i livelli di governo; un miglioramento della pubblicità degli atti affidata alla Segreteria; la stesura di compendi annuali dell'attività che consenta una più facile presa in visione degli atti prodotti ⁽⁴⁷⁾.

6. *Una proposta di riforma legislativa della Conferenza Stato-Regioni*

La stagione delle grandi revisioni costituzionali sembra ormai archiviata – o almeno così si spera. Per quanto la Camera delle Regioni continui a rappresentare l'aspirazione massima del regionalismo, tutti sono ormai consapevoli che – dopo il fallito referendum costituzionale del 25 giugno 2006 – la sua realizzazione è procrastinata *sine die*. A questo punto le strade che restano per risolvere la questione della rappresentanza terri-

(47) In effetti, il sito ufficiale delle conferenze italiane (www.regioni.it) è ben curato e se pensiamo che in alcuni ordinamenti il coordinamento intergovernativo si svolge a livello totalmente informale, senza alcun tipo di pubblicità (Sud Africa), il nostro è un assetto avanzato, tuttavia relazioni ufficiali a cadenza annuale servirebbero a rendere il sistema più fruibile e trasparente.

toriale al centro restano due: sfruttare il dormiente art. 11 della l. cost. 3/2001 e istituire la Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata o procedere in via legislativa alla riforma dell'attuale sistema conferenze per risolvere i problemi di funzionamento sopra esposti, concentrando definitivamente e unicamente su questi organi la rappresentanza territoriale.

La seconda strada appare la più opportuna anche perché la presenza della Commissione bicamerale integrata aprirebbe un altro vaso di Pandora nel già intricato scenario della rappresentanza territoriale, ponendo problemi di non poco conto. Essendo pur sempre un organo del Parlamento, innesca la “mistica parlamentare” con tutte le sue inquietudini: chi è rappresentato nella Commissione, gli esecutivi regionali o anche le assemblee elettive? E gli enti locali come selezionano la loro rappresentanza in un organo parlamentare? E come si vota? E con quale incidenza sui lavori parlamentari? E come se ne organizzano i lavori? E come evitare che la Commissione, essendo comunque un organo parlamentare, cada nella sovraesposizione mediatica e partitica tipiche del Parlamento? Insomma, si riproducono in sedicesimo tutte le questioni che hanno tormentato ogni progetto di “regionalizzazione” del Senato. Inoltre avremmo comunque uno sdoppiamento delle sedi di rappresentanza territoriale: resterebbe da definire come si coordinino la Commissione e le conferenze; il rischio di posizioni diverse tra Commissione e conferenze, perché forte sarebbe il rischio che si delegittimino a vicenda, visto che non ci sarebbe più un organo chiamato ad esprimere in via definitiva la volontà del fronte regionale⁽⁴⁸⁾.

L'idea portante di questo scritto è che convenga abbandonare, almeno per il momento, qualsiasi progetto che cerchi nel Parlamento la sede di rappresentanza territoriale e di coopera-

(48) A favore di una rappresentanza impostata sul doppio binario della Commissione bicamerale integrata e delle conferenze si esprimono, *ex plurimis*, N. LUPO, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e le trasformazioni della rappresentanza*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa, 2003, p. 137 ss.; R. BIFULCO, *Conferenza Stato-Regioni*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, p. 1229 ss., p. 1237; G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., pp. 147-154.

zione tra i livelli di governo. Tuttavia è evidente che il sistema delle conferenze, per le ragioni sopraesposte, non riuscirà a svolgere adeguatamente il ruolo di fulcro della rappresentanza territoriale senza alcune incisive riforme ⁽⁴⁹⁾.

L'obiettivo primario di tali riforme dovrebbe tendere alla definitiva rottura del rapporto di subordinazione con il Governo. Il funzionamento delle conferenze deve essere "oggettivo", garantito cioè a prescindere dagli umori politici del Governo e dallo stato dei rapporti politico-istituzionali tra Stato e Regioni. Il che significa che il sistema delle conferenze deve perdere la configurazione di organo ausiliario che esprime pareri obbligatori sulle decisioni del Governo – che il Governo sembra spesso considerare un aggravio procedurale da cercare di aggirare – per diventare la sede di concertazione delle politiche pubbliche. Se di "concertazione" deve trattarsi, le conferenze devono essere lo strumento con cui i rappresentanti territoriali assumono un ruolo sostanzialmente paritario rispetto al Governo. Per ottenere questo risultato, le vie da seguire possono essere diverse. Ci concentreremo da prima sulla rappresentanza regionale in sede di Conferenza Stato-Regioni, per poi affrontare quello della riforma della rappresentanza degli enti locali in sede di Conferenza Stato-Città e Unificata.

Un primo punto dovrebbe consistere nello "scardinare" o quantomeno allentare la collocazione della Conferenza Stato-Regioni presso il Governo, al fine di costituirla come organo istituzionalmente autonomo, con una propria sede, esplicitamente investito della funzione di rappresentanza territoriale. L'idea espressa dalla Corte costituzionale nella sent. 116/1994, per cui la Conferenza non è un organo "né del governo, né dei territori" bensì "della comunità nazionale" appare ancor più valida dopo la riforma costituzionale del 2001: prendendo sul serio il "nuovo" art. 114, si potrebbe anche dire che essa è un organo "della Repubblica" e non di uno o dell'altro dei suoi "componenti". Esprime il momento dell'unità, della cooperazione "paritaria",

(49) Per una disamina di altre proposte di riforma volte a rinforzare il sistema delle conferenze G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., pp. 191-213.

non quello della subordinazione politica.

Diverse potrebbero essere le strategie per affrancare le regioni dalla posizione di “ausiliarità” che esse rivestono attualmente nella Conferenza. Una soluzione potrebbe essere quella di istituzionalizzare la “Conferenza dei Presidenti delle Regioni” (che di fatto già precede le riunioni della Conferenza Stato-Regioni e Unificata) come organo decisionale cui partecipano i soli rappresentanti delle regioni, mentre i rappresentanti del Governo vi sono “invitati”. La Conferenza dei Presidenti è, infatti, attualmente una mera associazione di diritto privato: la sua istituzionalizzazione quale organo autonomo consentirebbe ad essa di disporre della propria agenda e dell’ordine del giorno, di discutere e votare, di dotarsi di un proprio regolamento interno che conferisca una qualche “certezza” alle procedure di deliberazione. Ma certo in questa ipotesi si attenuerebbero i rapporti con il Governo, che rischierebbe di perdere gli strumenti necessari per riunire la Conferenza quando gli è necessaria e per assicurarsi il rispetto dei tempi decisionali. Naturalmente sono inconvenienti superabili attraverso un’attenta regolazione legislativa, ma non c’è dubbio che questo assetto, che ci allontanerebbe dall’esperienza attuale, potrebbe non essere il più adeguato alla situazione italiana. Una “Conferenza delle Regioni” avrebbe indubbiamente un suo preciso senso se il problema centrale del nostro assetto di governo fosse quello di un accentuato e persistente conflitto di interessi *tra le regioni* (come è di recente accaduto in Canada che ha, non a caso, provveduto all’istituzione del *Council of the Federation* nel 2003): in un simile scenario avrebbe certo una grande utilità l’istituzione di una sede deputata ad ospitare i rappresentanti delle regioni al fine di facilitare la mediazione e la composizione dei contrasti esistenti tra loro e presentare poi al Governo un’opinione unitaria. È il modello “Consiglio dei ministri” della Comunità europea; almeno in origine era la *ratio* che aveva presieduto all’istituzione degli antecedenti del *Bundesrat*. Ma non sembra corrispondere alla realtà italiana, almeno a quella attuale e ai suoi sviluppi prevedibili. Da noi l’asse del conflitto

non passa tra le regioni ⁽⁵⁰⁾ quanto piuttosto tra esse e le amministrazioni statali: data la premessa, perciò, la istituzionalizzazione della “Conferenza delle Regioni” rischierebbe di provocare risultati controproducenti, perché la posizione definita formalmente dalle regioni in Conferenza sarebbe difficilmente negoziabile in seguito con il Governo, per cui la contrapposizione tra i due livelli di governo diverrebbe più difficilmente superabile.

Conviene perciò immaginare una riformulazione dell’assetto della Conferenza Stato-Regioni che non si allontani troppo da quello attuale. In tal senso si potrebbe sicuramente riformulare la previsione relativa all’incardinamento dell’organo presso la Presidenza del Consiglio, quasi che si trattasse di una delle sue tante sottoarticolazioni amministrative: si dovrebbe invece riconoscere esplicitamente in capo alla Conferenza il ruolo di rappresentanza territoriale e di mediazione di questa con le istanze governative e ribadire il carattere assolutamente paritario delle due istanze governativa e regionale.

A tal fine occorre che sia assicurata la codecisione del programma delle attività della Conferenza e del suo ordine del giorno: deve essere data la possibilità alle regioni di inserire i temi di loro interesse nell’agenda della Conferenza, anche perché si fornirebbe così un canale istituzionale alla “sussidiarietà ascendente”, ossia alla ricerca, anche da parte delle regioni stesse, di momenti di coordinamento nazionale. La Presidenza della Conferenza dei Presidenti e la Presidenza del Consiglio dei ministri dovrebbe concordare, dunque, sia il programma di lavoro a breve-medio termine sia il calendario e gli ordini del giorno delle sedute della Conferenza.

Nulla di rivoluzionario, come si vede, dato che ciò in qualche misura già avviene (l’art. 2.4 del d.lgs. 281/1997 già prevede, infatti, che la Conferenza dei Presidenti possa richiedere al

(50) Non che i conflitti tra Regioni non siano presenti, tuttavia essi vengono facilmente smussati all’interno della già operante Conferenza dei Presidenti. Persino il *cleavage* Nord-Sud, regioni ricche e povere, ha sempre trovato una soluzione. Spesso è proprio la necessità di presentarsi unanimi e, pertanto, più forti dinnanzi al Governo a ricompattare il fronte regionale.

Presidente del Consiglio dei ministri di sottoporre alla Conferenza Stato-Regioni oggetti di interesse regionale), ma sarebbe bene che alcune norme di legge rendessero “regolare” ciò che oggi è condizionato dal clima dei rapporti politici.

Si potrebbe forse osare di più: l’istituzione di una co-presidenza renderebbe anche esteriormente visibile la posizione di parità istituzionale tra Governo e sistema delle autonomie. Il ruolo del Presidente in organi collegiali è d’altra parte centrale per regolare la discussione e il dibattito, per cui disporre meccanismi di co-presidenza – o eventualmente di turnazioni nel ricoprire la carica – potrebbe, oltre che rivestire la sopra richiamata valenza simbolica, anche consentire una più adeguata proiezione delle ragioni territoriali.

La posizione istituzionalmente autonoma dovrebbe essere accompagnata anche da una revisione delle norme relative al personale tecnico che cura le istruttorie degli atti che poi passano all’esame della Conferenza. Attualmente dei 44 funzionari dipendenti della Conferenza 30 sono statali e soltanto 14 regionali: ciò produce delle inevitabili conseguenze al momento dell’istruttoria degli atti sottoposti al parere dell’organo con tendenza a una maggiore proiezione di logiche governative. Per evitare tale effetto dovrebbe quanto meno essere inserita la regola di un pari equilibrio dei dipendenti.

Indispensabile sarebbe, in ogni caso, che la legge chiarisse di che cosa deve occuparsi la Conferenza Stato-Regioni e in che modo lo deve fare. Il d.lgs. 281/1997 non è certo un esempio di chiarezza per questo aspetto, ma non c’è dubbio che il tema sia assai difficile e periglioso. Da un lato c’è il problema della diversa intensità del vincolo che il Governo subisce a seguito di una delibera della Conferenza; dall’altro c’è il problema di quale consenso sia necessario perché la Conferenza possa esprimersi validamente. Il primo problema è strettamente collegato al secondo e questo si lega ad un terzo nodo: quale “forza” abbiano le delibere della Conferenza per le Regioni che non abbiano dato ad esse il loro consenso.

La Conferenza produce intese, accordi, pareri e atti “di indirizzo” (l’art. 2.8 del d.lgs. 281/1997 ne elenca una serie). Per

nessuno di questi atti l'unanimità è strettamente necessaria: se la Conferenza è debitamente convocata e presieduta, non v'è ragione che i rappresentanti delle regioni non possano votare formalmente in Conferenza Stato-Regioni (così come possono aver fatto già nella preliminare Conferenza dei Presidenti). Ovviamente un voto formale spesso non sarà necessario, in quanto il portavoce delle regioni esprime una posizione comune (raggiunta nella Conferenza dei Presidenti) che il Governo può avere interesse ad accogliere senza particolari verifiche: ma il problema è che cosa accada quando Governo e Regioni esprimono posizioni inconciliabili. In questo caso non appare affatto inopportuno che sia previsto un voto formale, dal cui esito può derivare una diversa "intensità" del vincolo che si produce per il Governo (quando il voto ovviamente si esprima su una sua proposta). Si potrebbe stabilire, per esempio, che un voto negativo unanime dei Presidenti regionali non potrebbe essere superato dal Governo neppure ricorrendo alla clausola d'urgenza (art. 2.5 del d.lgs. 281/1997); oppure che un voto negativo espresso a maggioranza assoluta (o qualificata) obblighi comunque il Governo a riformulare la sua proposta.

In sintesi si potrebbe prevedere che la Conferenza esprima:

- *intese* nei casi previsti dalla Costituzione o dalle leggi dello Stato, nonché quando lo Stato promuova il coordinamento delle attività delle regioni in materie di competenza concorrente o residuale (sent. 303/2003). In questi casi le intese sono *necessarie* (con valvola di sfogo in caso di estrema necessità ed urgenza, purché le regioni non abbiano espresso il dissenso all'unanimità) e *obbligatorie* per tutte le parti: anche se assunte a maggioranza (qualificata) esse vincolano le regioni dissidenti;

- *accordi* per ogni altra forma di coordinamento politico o amministrativo, promosso dallo Stato o dalle regioni (per esempio, con un accordo si potrebbe risolvere, in via generale, il conflitto insorto in relazione ad una legge regionale o statale, individuando la soluzione concordata cui anche le altre regioni possono fare riferimento). Gli accordi non sono *necessari*, ma sono *obbligatorie* quanto le intese se vengono approvati;

- *pareri* su specifici atti sottoposti dallo Stato alle regioni;

- *nomine o designazioni*

Quanto alle modalità deliberative, nel caso di *intese e accordi* le soluzioni possono essere molte e variegate. Si può prevedere, per esempio che:

a) le *intese* e gli *accordi* sono raggiunti, sbloccando quindi la decisione del Governo, se esprime il suo consenso, oltre al Governo, la maggioranza delle regioni presenti; ma che esse siano obbligatorie per tutte le regioni se approvate a maggioranza qualificata (per esempio, dei 3/5 delle regioni presenti), e sempre che non manifesti in tempo utile il suo dissenso più di una percentuale significativa (per esempio, 2/5) delle regioni che hanno diritto a farne parte

b) che il *parere* si considera positivo se esprime il suo consenso la maggioranza delle regioni presenti; ma se le regioni si esprimono negativamente con maggioranza qualificata, il Governo sia tenuto a riformulare la proposta.

Questa regola dovrebbe essere però bilanciata da un'altra, cioè che non possono essere sottoposte alla Conferenza questioni che riguardano solo una o alcune regioni: norma che sembrerebbe scontata, ma così non è dato che la legge 15/2005 ha introdotto la regola opposta per cui i conflitti tra amministrazioni non composti attraverso la "conferenza di servizi", se il "motivato dissenso" è espresso da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità (o se è espresso da una Regione o da una Provincia autonoma in una delle materie di propria competenza), devono essere portati alla Conferenza Stato-Regioni (o alla Conferenza Unificata). Si finisce così con imporre la volontà maggioritaria di soggetti estranei al *thema decidendum* ad enti dotati di autonomia politica anche quando si tratti di questioni che interessano direttamente ed esclusivamente il territorio di quegli enti (ipotesi che sembra essere radicalmente esclusa dalla Corte costituzionale nella sent. 408/1998, che appunto nega che la Conferenza possa deliberare su qualsiasi argomento, anche d'interesse esclusivo di una o più regioni o di parte di esse). La questione è evidentemente molto delicata quando si tratti, per

esempio, di scelte relative alla localizzazione di impianti o di opere pubbliche. Per queste tematiche sarebbe necessario mettere a punto norme assai attente, che consentano alla Conferenza di raggiungere le intese necessarie senza essere paralizzata dal gioco dei veti incrociati.

Se le intese, gli accordi e i pareri sono approvati con consenso condizionato, come accade con notevole frequenza, essi si considerano raggiunti solo se il Governo dichiara di accettare le condizioni espresse. In ogni caso deve essere prescritto che del parere della Conferenza debba esser dato conto nella relazione tecnica che accompagna la proposta dell'atto governativo che ne è oggetto.

Come evidenziato in precedenza, tra le difficoltà di funzionamento delle conferenze si segnala con sempre maggiore frequenza la grande mole di questioni tecniche sulle quali è richiesto ad esse di esprimersi, che ritarda i tempi delle pronunce. Si sta attualmente rafforzando l'apporto tecnico all'istruttoria degli atti sottoposti alla Conferenza Stato-Regioni. L'introduzione nell'ordine del giorno, seguendo il modello dell'istruttoria svolta dal Coreper (Comitato dei rappresentanti permanenti) per conto del Consiglio dell'Unione europea, di una parte "b" in cui si elencano gli argomenti "da intendersi già discussi salvo richiesta di dibattito" (cui si contrappone la parte "a" che elenca gli oggetti che devono essere effettivamente discussi) appare un'innovazione assai utile e significativa del buon regime che si va stabilendo nelle "riunioni tecniche" che preparano le sedute della Conferenza. Se si raggiungesse l'obiettivo di una migliore programmazione delle sedute, forse si potrebbe anche meglio "specializzare" le sedute della Conferenza, in modo da riunirvi i rappresentanti "politici" del Governo e delle regioni competenti per materia, ancora una volta sul modello del Consiglio dell'Unione europea e degli altri sistemi delle conferenze operanti a livello di diritto comparato.

7. *Il nodo della rappresentanza degli enti locali*

Resta infine da affrontare la questione del rapporto tra rappresentanza regionale e rappresentanza locale. Com'è noto il sistema delle conferenze dà grande spazio anche alla presenza degli enti locali al centro: è una formula tutta italiana che tuttavia comincia ad avere eco anche in altri Stati (Australia, Sud Africa, Canada). Tale modello triadico Stato-regioni-enti locali – che si riflette perfettamente nelle tre conferenze esistenti – è contrario alla modellistica tradizionale federale, che invece prevede un solo raccordo bilaterale con le regioni. Ma anche in questo caso restare schiavi di un modello statico rischia di impedire la considerazione di profondi rivolgimenti verificatisi nel sistema. L'idea di una razionalizzazione che parta dall'eliminazione della rappresentanza locale al centro – dopo 10 anni di presenza – e quindi dalla soppressione della Conferenza Stato-Città e Unificata, con conservazione della sola Stato-Regioni, appare quantomeno politicamente impraticabile. Aldilà della sua realistica ineluttabilità, la presenza degli enti locali potrebbe essere non solo “tollerata”, ma apprezzata: la tradizione comunale italiana, i processi di crescente urbanizzazione, la pari dignità istituzionale di cui all'art. 114 Cost., il principio di sussidiarietà, il costituzionalismo multilivello, sono tutti elementi che rendono opportuno, almeno in certi casi, un dialogo a tre. Anche su tale fronte, dunque, conviene partire dalla situazione esistente, senza operare grandi rivolgimenti e conservando l'ispirazione di fondo impressa dalla l. 59/1997 e dal successivo d.lgs. 281/1997.

Tuttavia va necessariamente e seriamente affrontato il tema della composizione della rappresentanza locale, che deve essere razionalizzata. La Conferenza Stato-Città riceve da tempo critiche di antidemocraticità⁽⁵¹⁾ dovute al fatto che i suoi membri sono designati dall'ANCI e dall'UPI, associazioni di diritto privato, a cui peraltro non aderiscono tutti gli enti locali. È una rappresentanza d'interessi di tipo sindacale, non una rappresen-

(51) G. MOR, *Tra Stato-regioni e Stato-città*, in *Le Regioni*, 1997, p. 516 ss.

tanza dei territori: ciò falsa l'intero assetto della Conferenza unificata, perché è del tutto illogico che nello stesso consesso stiano i rappresentanti di comunità territoriali, democraticamente eletti, e i rappresentati "sindacali" di interessi di categoria: che essi siano sindaci o presidenti di provincia, quindi rivestano a loro volta una carica elettiva, non ha alcuna rilevanza, poiché essi siedono nella Conferenza non in quanto eletti dalla loro comunità territoriale, ma in rappresentanza della categoria di enti che li ha designati. La dimensione degli interessi è totalmente diversa, perché le regioni si dividono tra loro per ragioni attinenti all'indirizzo politico dei loro rappresentanti o alle specificità dei territori, mentre i rappresentanti degli enti locali ragionano esclusivamente in difesa dell'interesse astratto della categoria di enti che essi rappresentano. Regioni e Governo contrattano obiettivi politici che possono articolare in modo molto differenziato, sul territorio nazionale, l'intervento pubblico di cui si discute, e possono portare a concordare divisioni dei compiti anche in deroga all'astratto assetto costituzionale (a ciò può portare il ragionare in termini di sussidiarietà); ma si trovano di fronte chi è "legittimato" esclusivamente a difendere le astratte attribuzioni di *tutti* i comuni o di *tutte* le province. È davvero singolare che questo scarto di prospettive non venga avvertito dal Governo stesso, che ovviamente si avvantaggia della perenne concorrenza che si innesca tra le regioni e le amministrazioni locali nell'inseguimento delle competenze. Non si avverte neppure che l'immissione di questo tipo di rappresentanza di interessi viola lo stesso principio di sussidiarietà, che indica la prevalenza delle considerazioni *in concreto* attorno alla adeguatezza dei soggetti rispetto alle valutazioni *in astratto* attorno a competenze predefinite: anzi, in questi anni ha condotto ad una profonda corruzione del suo significato.

Tutti sanno che il principio di sussidiarietà indica l'esigenza che l'amministrazione sia collocata al livello più vicino al cittadino, a condizione però che sia un livello efficiente: la realizzazione di un asilo nido, per esempio, non può essere decisa a Bruxelles o a Roma, e neppure dalla Regione, perché entra in quella organizzazione dei servizi sociali alla persona che ri-

chiede una conoscenza diretta delle specifiche esigenze locali, del tessuto urbanistico, del piano del traffico ecc.. Quello che spesso però si dimentica è che la sussidiarietà riguarda esclusivamente i diritti del cittadino, non le prerogative degli enti che lo governano: essa porta “in basso” le funzioni se e solo se quel livello di amministrazione è efficiente, è concretamente adeguato; per cui sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione – ma, aggiungerei, anche vigilanza ed efficace potere sostitutivo – sono principi che si saldano e non possono essere divisi. A sua volta, però, l’adeguatezza degli enti e la conseguente loro differenziazione (non tutti i comuni sono in grado di esercitare le attribuzioni in questione, ma solo quelli che hanno una certa dimensione organizzativa) è una valutazione che non può compiersi in astratto, ma richiede considerazioni in concreto, calibrate sulle specifiche realtà, le tradizioni amministrative, le risorse organizzative, le modalità di gestione comune che il territorio e le infrastrutture consentono. Insomma, è lo stesso principio di sussidiarietà a prescrivere che il suo completamento, ossia l’adeguatezza e la differenziazione, venga sottratto a decisioni centralizzate, assunte ragionando “per categorie”. Invece è proprio così che sono portate a ragionare le rappresentanze “sindacali” degli enti locali: esse sono fattori di centralizzazione di valutazioni che non devono essere assunte al centro, custodi di “uniformità” laddove va praticata “differenziazione”, propugnatori di valutazioni “astratte” dell’adeguatezza degli enti, laddove sarebbe richiesta una valutazione “in concreto”. Come tutte le organizzazioni nazionali d’interesse, anche l’Anci e l’Upi sono, per loro stessa vocazione, fattori di centralizzazione delle decisioni e di uniformità delle soluzioni: per questo sono spesso degli “alleati oggettivi” delle componenti più centralistiche del Parlamento e dello stesso Governo.

Ma vi sono alternative, modi diversi di individuare chi è chiamato a rappresentare gli oltre 8.000 comuni e il centinaio abbondante di province italiane? L’obbligo costituzionale di istituire in ciascuna Regione un Consiglio delle autonomie locali – obbligo a cui ha ormai adempiuto la maggior parte delle regioni – suggerisce la soluzione. Potrebbero essere tali organi a

scegliere il loro rappresentante presso la Conferenza. Si otterrebbero dei vantaggi “di sistema” notevoli: vediamo quali.

Innanzitutto avremmo finalmente capito a che titolo quei rappresentanti siedono in Conferenza, che cosa essi rappresentino. Essi rappresentano il territorio della Regione, ossia la stessa dimensione d’interessi rappresentata dal Presidente della Regione. Le due rappresentanze si integrerebbero differenziandosi esclusivamente per questo, che il Presidente della Regione guarda essenzialmente al problema politico e alla dimensione della legislazione, il rappresentante delle autonomie locali ha presente soprattutto la dimensione applicativa, operativa, dell’amministrazione. Un connubio, come si vede, che è pieno di significato: nessuno potrebbe dubitare che sia utile che nella concertazione tra Stato e Regione sia presente anche chi dovrà tradurla in provvedimenti amministrativi o servizi pubblici.

In secondo luogo avremmo forse risolto così anche il problema di mantenere in piedi tre diverse conferenze. Benché il Governo sia oggi orientato a semplificare il quadro attuale istituendo un’unica Conferenza Stato-Istituzioni territoriali ⁽⁵²⁾, senza trasformare il “senso” della rappresentanza degli enti locali a questo risultato non si può arrivare. La sent. 408/1998 pone, infatti, un limite, che è diventato più severo dopo la riforma del Titolo V. In quella sentenza infatti si indicava la condizione di legittimità della Conferenza unificata nel fatto che essa non si prospettava come “un organismo indifferenziato, nel cui ambito i rappresentanti regionali mescolassero il loro voto con quello degli altri rappresentanti, così che non emergesse distintamente il punto di vista delle regioni: in tal caso non si sarebbe potuto, a rigore, parlare di uno strumento di raccordo fra lo Stato e le regioni, idoneo a verificare le convergenze fra i due interlocutori, ma piuttosto di un organismo misto avente altre caratteristiche e altra utilità”. Ma il ragionamento della Corte muoveva da un presupposto, che l’intera manovra legislativa

(52) È quanto dispone lo schema di *Disegno di legge delega per l’istituzione e la disciplina della Conferenza Stato-Istituzioni territoriali per la leale collaborazione tra Governo, regioni, Province Autonome ed enti locali* del 22 dicembre 2006.

“Bassanini” operasse in presenza del “vecchio” art. 118 Cost., il quale attribuiva allo Stato il potere di distribuire discrezionalmente le funzioni amministrative tra le regioni e i due livelli di enti locali. In questa prospettiva anche l’unificazione delle due conferenze assumeva un senso preciso, rilevando in fondo solo che la volontà delle due componenti non si confondesse.

Oggi, dopo la riforma, lo Stato non ha più quel potere. Anche se il disegno di legge licenziato dal Governo (e noto come “Codice delle autonomie”) non sembra accorgersene a pieno, lo Stato può soltanto indicare le “funzioni fondamentali” degli enti locali (*ex art. 117.2, lett. p*) e conferire le “proprie” funzioni amministrative, non certo quelle che le regioni possono vantare nelle materie di competenza concorrente o residuale. Ciò si riflette anche sul funzionamento delle conferenze, dato che il Governo non dovrebbe più portare in Conferenza unificata questioni che non attengano alle funzioni amministrative dello Stato ma alle materie di competenza regionale⁽⁵³⁾. A quale difficoltà il disegno di legge vada incontro lo dimostra la disposizione che vi è stata inserita per indicare in quali casi la Conferenza si riunisce nella sezione riservata alla sola rappresentanza delle regioni (in ossequio proprio al principio posto dalla sent. 408/1998): ad essa sono demandate unicamente “le questioni che incidano *esclusivamente* su *competenze legislative* delle regioni”. Sembra emergere la singolare idea che la tutela costituzionale delle attribuzioni regionali si limiti soltanto alla funzione legislativa, scissa (in che modo ciò sia possibile non lo si dice) e contrapposta alle funzioni amministrative che invece starebbero fuori da quella tutela: siccome così non è, ecco che oggi si fa estremamente attuale il rischio – contro cui si esprimeva la sent. 408/1998 – che si realizzi nella Conferenza “una commistione delle rappresentanze” che sarebbe lesiva delle prerogative regionali.

Tale pericolo sarebbe fugato se la rappresentanza degli enti locali venisse ricondotta ai “territori”, sicché fosse la comunità regionale nel suo insieme ad essere rappresentata dal Presidente

(53) Cfr. R. BIN, *Il Codice delle Autonomie e i nodi irrisolti*, in *Le Regioni*, n. 6/2006.

della Regione e da un rappresentante dei governi locali: visto che il Consiglio delle autonomie si raccorda generalmente con l'esecutivo regionale, potrebbe istituirsi un raccordo previo e permanente a livello di singole regioni delle posizioni che i due livelli di governo adotteranno in Conferenza, il che costituirebbe un rafforzamento politico degli stessi *leader* delle amministrazioni locali. Resterebbe poi al rappresentante eletto dal Consiglio delle autonomie anche il compito di farsi difensore delle autonomie locali nel loro complesso contro il rischio – tutt'altro che irrealistico – del “centralismo regionale”. Naturalmente si potrebbe obiettare che in questo modo non tutte le categorie di enti locali troverebbero rappresentanza nella Conferenza, forse sarebbe più difficile rappresentare le Province o i comuni minori. Ma questa obiezione muove proprio dal presupposto sbagliato, che in Conferenza Stato-Territori non siano questi ad essere rappresentati, ma le istanze “sindacali” delle singole categorie di enti!

Modificando nel senso descritto la composizione “locale” della Conferenza Stato-Città verrebbe ad attenuarsi anche un altro radicatissimo sospetto che porta a criticare la costruzione di un organo misto: quello del pericolo di lotte intestine tra il fronte regionale e quello locale. La negazione della presenza degli enti locali al centro, oltre che essere riportata alle tradizioni federali e ad un diffuso (anche se ormai non più univoco) dato comparato, è infatti spesso sostenuta per evitare una paralisi della rappresentanza territoriale che si scatenerrebbe per le continue lotte tra i due fronti. Questa argomentazione in parte è debole perché lotte intestine, in realtà, potrebbero sorgere anche tra le stesse regioni – ad esempio per un *clevage* nord-sud, ricche-povere, con un certo tipo di risorse o no e via enumerando – e perché le poche esperienze che abbiamo in tal senso – quella italiana e quella australiana – ci dimostrano che i fronti locale e regionale, oltre a litigare, sanno anche fare fronte comune. Ad ogni modo de-sindacalizzare la rappresentanza locale contribuirebbe a far sentire i rappresentanti locali promananti dai Consigli delle autonomie inseriti in un sistema, incrementando una sorta di lealtà e appartenenza istituzionale e favorendo in tal

modo comportamenti più responsabili e meno corporativi.

Un'ultima riflessione merita, infine, l'opposizione alla rappresentanza locale fondata sull'argomento che tale livello di governo non sia investito, al contrario delle regioni, del potere legislativo⁽⁵⁴⁾. La sacralità della legge è un mito a cui non è più lecito aggrapparsi. Se si discute di riparto finanziario, di livelli delle prestazioni, di programmazione delle infrastrutture, quale sia la parte della legge e quale quella dell'amministrazione è l'ultimo dei problemi da considerare. Soprattutto dopo che la riforma costituzionale ha scisso i piani della legislazione e della amministrazione, sarebbe addirittura sconveniente che le leggi si producessero ignorando le esigenze della loro attuazione amministrativa. Del resto, il coinvolgimento nel potere normativo centrale secondo le modalità che sono state proposte in questo scritto, ossia, senza radicali poteri di veto e al di fuori del circuito camerale-parlamentare, consente di superare ogni residua obiezione. Mentre ancora una volta – se non bastasse – il modello Camera delle regioni si rivelerebbe del tutto inidoneo a soddisfare una necessità evidente del nostro sistema multilivello, quale il coinvolgimento degli enti locali.

8. *Il declino delle Assemblee elettive tra miti fuorvianti e rimedi possibili*

Proporre di abbandonare il progetto di regionalizzazione del Senato e sostituirlo con il potenziamento delle forme di concertazione tra esecutivi suscita sempre la stessa obiezione: così si sviliscono ancora di più le istituzioni parlamentari, destinandole a diventare sedi di mera ricezione e attuazione di decisioni assunte fuori dal circuito rappresentativo. Ecco che allora si in-

(54) Si vedano sul punto le osservazioni di R. BIFULCO, *In attesa della Seconda Camera federale*, in M. OLIVETTI, T. GROPPPI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001, p. 211 ss., p. 218, in riferimento alla Commissione bicamerale integrata: "ci si chiede quale sia il titolo sulla cui base viene permesso agli enti locali di partecipare, sebbene in forma indiretta, all'esercizio della funzione legislativa".

travede in questa proposta un passo ulteriore sulla strada dell'emarginazione delle assemblee elettive, già duramente colpite da tutte le misure di rafforzamento degli esecutivi intervenute in questi ultimi anni attraverso la riscrittura delle leggi elettorali, i vincoli imposti agli Statuti regionali o la prassi instauratasi nel sistema politico. Ecco che progetti di coordinamento intergovernativo vengono considerati espressione di un federalismo maggioritario ed efficientista, quasi che insistere su modelli come la Camera delle Regioni, che hanno ampiamente dimostrato di non funzionare, fosse comunque preferibile all'idea di "tradire" lo spirito del parlamentarismo. La difesa del ruolo del Parlamento e delle Assemblee regionali finisce così col porsi come il principale motivo antagonista rispetto ai progetti di revisione del sistema delle conferenze.

Una prima argomentazione opponibile ai critici del cosiddetto federalismo maggioritario è il fatto che la presenza degli esecutivi regionali al centro, lungi dal favorire fantomatiche alleanze antidemocratiche, tende nei fatti ad operare come "contrappeso" alla centralità dell'esecutivo centrale⁽⁵⁵⁾. Esecutivi regionali forti riequilibrano in qualche modo la divisione dei poteri, incrinata dalla penalizzazione del Parlamento, e introducono una forma suppletiva di *checks and balances*. Essi, infatti, rappresentano spesso una sorta di spina nel fianco del Governo, comunque tenuto a contrattazioni con tale fronte, mentre altrimenti sarebbe lasciato libero di decidere qualsiasi tipo di politica. Quindi paradossalmente le conferenze, proprio perché più resistenti rispetto alle Seconde camere alla penetrazione di logiche partitiche e perché composte da soggetti "forti" in grado di "impegnare" la Regione e di far applicare – tornati a casa – le decisioni ivi raggiunte, si rivelano un efficace rimedio allo strapotere del Governo centrale. Ma anche volendo contestare tale fatto, vi sono ragioni più profonde che spingono a dare un'altra lettura, non antidemocratica, del coordinamento inter-

(55) Sostiene tale lettura P. CIARLO, *Governo forte versus Parlamento debole: ovvero del bilanciamento dei poteri*, cit., p. 28 ss.; P. CIARLO, *Parlamento, Governo e Fonti normative*, in *Diritto Amministrativo*, 1998, p. 363 ss.

governativo.

Il declino delle assemblee elettive è spesso guardato con un approccio catastrofista, che caratterizza, peraltro, molti orientamenti delle scienze contemporanee e che ben si sposa con una visione antistorica dello sviluppo dei sistemi costituzionali. L'eclissi del parlamento, considerato il cuore stesso della democrazia, sembra rendere inevitabile la deriva autoritaria: il rafforzamento degli esecutivi e dei loro leader appare perciò un'operazione che mette in pericolo la democrazia stessa, il sistema rappresentativo, i diritti politici del cittadino-elettore. Ciò induce ad atteggiamenti di pura conservazione o di restaurazione, anziché alla ricerca di strategie per rilanciare il ruolo delle assemblee elettive, adeguandolo alle esigenze di un sistema istituzionale efficiente ed equilibrato. Ciò che si vorrebbe conservare o restaurare appartiene però alla mitologia piuttosto che alla storia dei sistemi costituzionali. Una più attenta analisi storiografica, non infettata da pregiudiziali ideologiche, ci può venire in aiuto.

Nel DNA dei primi Parlamenti non predomina affatto la funzione legislativa, bensì quella di controllo e di rappresentanza delle esigenze sociali ⁽⁵⁶⁾. Può essere che i Parlamenti dell'800 avvertissero la centralità del loro ruolo nella legislazione, ma ciò non è la conseguenza del supposto miglior equilibrio tra i poteri, quanto piuttosto del ridotto ruolo che la legi-

(56) Sul punto A. TOMKINS, *What is Parliament for?*, in N. BAMFORTH, P. LEYLAND, *Public law in a Multi-layered Constitution*, Oxford-Portland, Oregon, 2003, p. 53 ss., osserva che "storicamente la principale funzione del Parlamento non era legiferare, ma dare il proprio consenso alla Corona per alzare le tasse" o informarla delle principali lamentele e rivendicazioni da parte di particolari interessi; "l'idea del Parlamento come il principale legislatore è un'invenzione tardo vittoriana. Come molte invenzioni vittoriane il XX secolo ha ossificato un semplice carattere contingente in una tradizione consolidata... Si è posta eccessiva enfasi sulle funzioni legislative del Parlamento a scapito di altri ruoli costituzionali che lo stesso può ricoprire", 55. In ragione di ciò l'autore suggerisce: "dovremmo abbandonare la nozione che il Parlamento è principalmente un legislatore. Dovremmo invece guardare al Parlamento come un controllore del governo", 54 (trad. nostra).

slazione stessa svolgeva nella conduzione dello Stato. È chiaro infatti che in uno Stato “minimo”, qual era lo Stato ideale del mondo liberale, le leggi non avevano il carattere “strumentale” e “provvedimentale” che hanno assunto in epoca più moderna. Ma quella mitica stagione della centralità parlamentare è durata molto meno della stagione della crisi del parlamentarismo. Del resto, a dire il vero, “fare le leggi” non è mai stata una prerogativa esclusiva del Parlamento – si pensi per esempio al modo con cui si sono sempre formati i codici o alla diffusione dei poteri normativi di emergenza –, ma è indubbio che il tasso elevato di tecnicità e di strumentalità (rispetto ad obiettivi di politica economica e finanziaria soprattutto) ha allargato enormemente la quantità delle leggi e ha spostato il peso della loro elaborazione verso l’esecutivo. Questo è un processo storico che si è affermato in tutto il mondo moderno sin dai primi decenni del ‘900 e che certo non può essere invertito per il solo fatto di bloccare la strada al coordinamento tra i diversi livelli di governo. La stessa comunitarizzazione (e internazionalizzazione) della politica economica e monetaria ha rafforzato il ruolo degli esecutivi nazionali, processo solo in parte riequilibrato dallo sviluppo delle istituzioni parlamentari europee. Paradossalmente, benché sia usuale ripetere che le istituzioni comunitarie sarebbero affette da un grave “deficit democratico”, l’evoluzione del proprio ruolo che il Parlamento europeo è riuscito ad imporre *di fatto*, ben prima di ottenerne il riconoscimento giuridico nella revisione dei Trattati, dovrebbe essere oggetto di riflessione da parte di chi ha a cuore il rilancio del sistema parlamentare italiano.

Naturalmente la riflessione sulla crisi (ormai secolare) delle istituzioni parlamentari e sulle possibilità di recuperarne il ruolo, sicuramente fondamentale in una democrazia rappresentativa, richiederebbero ben altra sede: si dovrebbe partire da un’analisi spietata della capacità delle attuali assemblee di svolgere con efficacia la loro funzione primaria, quella di “rappresentare” la società, di intercettarne le domande, di interpretarne i bisogni reali, di conoscerne le implicazioni e valutare le soluzioni alternative, temi così complessi – intrecciati come so-

no alla decadenza dello Stato dei partiti – che in questa sede non è possibile neppure sfiorare. Ci limiteremo perciò a prendere in considerazione solo il problema di come “bilanciare” il rafforzamento del ruolo decisionale degli esecutivi, in presenza di una sistema delle conferenze adeguatamente potenziato, attraverso un proporzionale rafforzamento del ruolo di controllo delle assemblee.

Una prima strada, percorribile senza gravi difficoltà, punta a rafforzare il raccordo tra la Conferenza, nella sua componente “autonomistica”, con il Parlamento. Anche in questo caso ci vengono in aiuto prassi già esistenti. Ad oggi, per circa 60 volte il Parlamento ha convocato in audizioni membri della Conferenza Stato-Regioni affinché esprimessero il parere del sistema-regioni su determinate riforme legislative. Si potrebbe pensare di consolidare e “normalizzare” (attraverso norme dei regolamenti interni) tale prassi, in modo da assicurare un raccordo più stabile tra le due istituzioni. Il dialogo con il Parlamento è, in effetti, un’esigenza avvertita dalle stesse regioni, ed è il motivo principale del credito di cui ancora gode il modello della “Camera delle Regioni”. Si potrebbero immaginare diverse soluzioni: per esempio che i portavoce della Conferenza Stato-Regioni siano consultati regolarmente, anche su loro richiesta, dalle Commissioni e che queste richiedano il parere scritto sulle leggi in discussione. Senza correre il rischio di trasformare la Conferenza in una nuova Camera delle regioni, essa potrebbe inserire, tramite i portavoce, l’opinione delle autonomie nei lavori parlamentari. Allo stesso tempo, le Camere otterrebbero in tal modo il vantaggio di inserirsi attivamente nella dialettica tra Governo e autonomie territoriali.

Una seconda via punta invece a rafforzare il raccordo tra assemblee elettive. Anche i Consigli regionali rischiano l’emarginazione a causa dell’intensificazione delle prassi di concertazione in Conferenza. In effetti tutti i “nuovi” Statuti regionali si sono preoccupati di cercare qualche rimedio: ma la fantasia degli “statuenti” regionali è stata davvero scarsa, ad ulteriore conferma che la crisi del ruolo delle assemblee non è imputabile *in toto* all’esecutivo! Si sono delineate procedure

che impongono al Presidente di Regione di riferire all'Assemblea e di tenerla costantemente informata delle decisioni adottate in sede di Conferenza ed eventualmente di ricevere da essa direttive circa la posizione da assumere nella concertazione con il Governo: una soluzione, come si vede, molto appiattita sui moduli tradizionali di relazione tra esecutivo e assemblea, moduli assai poco soddisfacenti in termini dell'effettività del controllo parlamentare che essi assicurano. La stessa previsione che sia l'Assemblea a dettare direttive politiche alla Giunta, per guidarne i comportamenti in Conferenza, è un sintomo di quanto sia sterile l'immaginazione degli "statuenti": chi potrebbe mai impedire ad un'assemblea elettiva di dettare indirizzi politici all'esecutivo che essa potrebbe (magari a caro prezzo) sfiduciare? Ma poi, sono mai serviti questi atti d'indirizzo, anche quando i Consigli regionali non erano sotto il ricatto della clausola *simul stabunt simul cadent*?

Un aspetto merita attenzione: se il rafforzamento degli esecutivi è conseguenza del loro coordinamento, la situazione non può essere riequilibrata per iniziativa di una singola assemblea, ma solo dal loro coordinamento. È il "sistema delle assemblee parlamentari" che deve bilanciare il "sistema delle conferenze". Ancora una volta è nelle istituzioni comunitarie che si può reperire qualche spunto. Si potrebbe infatti istituire una procedura di collegamento tra Camere e Assemblee regionali che si ispiri al modello della procedura di *early warning* prevista dal Protocollo 2 del Trattato costituzionale europeo. È un sistema di allarme precoce che scatta prima dell'emanazione dei provvedimenti, per verificare il rispetto del principio di sussidiarietà (ma non necessariamente limitato a questo). Potrebbe essere attivato in via sperimentale, anche semplicemente attraverso una norma dei regolamenti parlamentari, come "snodo" di procedimenti legislativi particolarmente impegnativi, quale la legge finanziaria o le leggi (e i decreti legislativi) che modificano profondamente il sistema dei poteri regionali e locali. Il disegno di legge (o lo schema di decreto legislativo) potrebbe essere trasmesso tempestivamente alle assemblee regionali, fissando un termine entro il quale esse possono esprimere un parere in merito. At-

traverso l'istruttoria compiuta dalla Commissione bicamerale per gli affari costituzionali, le Camere sarebbero in grado di conoscere le opinioni delle assemblee regionali e di farle pesare nella discussione. Si potrebbe anche prevedere – come nel citato Protocollo - che se una certa quota, non irrisoria, di assemblee regionali esprime un giudizio negativo sul testo o su sue singole parti, la Camera richieda al Governo di riformulare la sua proposta.

L'apporto delle assemblee regionali contribuirebbe così a rafforzare la funzione di controllo delle assemblee parlamentari e queste potrebbero dar peso alla voce di quelle: entrambe potrebbero poi sfruttare la dialettica che si crea tra Governo e rappresentanti territoriali (quella nuova e diversa forma di *checks and balances* cui si accennava dianzi) per potenziare il loro ruolo di controllo "arbitrale". Sperimentato il meccanismo, una legge quadro potrebbe finalmente intervenire vincolando il Governo a sottoporre alle Camere e, tramite esse, alla assemblee regionali gli schemi di delibera particolarmente rilevanti che sono frutto delle intese nelle conferenze.

Naturalmente, si dirà, tutto ciò rischierebbe di appesantire i tempi decisionali, ma non è detto che sia così. In ciò ci vuole saggezza: si tratta di selezionare le procedure particolarmente significative e magari anche di attivare meccanismi agili, che intercettino soltanto le questioni davvero interessanti. Per esempio, si potrebbe individuare un Ufficio di rappresentanza delle assemblee regionali – magari rivedendo l'assetto di organi già operanti, sia pure non brillantemente, nel sistema, quali la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali o il Congresso delle Regioni ⁽⁵⁷⁾ – cui vengano presentate tutte le proposte corrispondenti ai criteri di selezione prefissati e che ha il potere di reagire in termini brevissimi (una settimana, per esempio) decidendo se una proposta sia da sottoporre a procedura di *early warning*: le altre, scaduto il termine, potrebbero riprendere il loro iter godendo di una sorta di "silenzio assenso".

(57) Per maggiori dettagli sul funzionamento e le caratteristiche di tali recenti forme di raccordo tra i Consigli regionali www.parlamentiregionali.it.

Ci vuole saggezza e moderazione, capacità di vedere l'obiettivo e centrarlo, senza arenarsi in inutili battaglie ideologiche. Chi volesse rilanciare il ruolo delle assemblee elettive su una considerazione dovrebbe attentamente riflettere: il rilancio del ruolo delle assemblee elettive passa anche attraverso la loro capacità di non apparire quale un inutile intralcio, ma di porsi come macchine capaci di lavorare con intelligenza e professionalità. I compensi che percepiscono i loro membri giustificano largamente questa aspettativa.

La sanità pubblica: specchio della realtà dei rapporti Stato-Regioni (con riferimenti alla finanziaria 2007) (*)

di Boris Vitiello

Sommario

1. Il finanziamento delle funzioni sanitarie – 1.1. Il Servizio sanitario nazionale e la sua evoluzione – 1.2. La consolidata pratica dello strumento pattizio dell'Accordo Stato-Regioni – 1.3. L'intervento della Consulta. – 2. L'organizzazione sanitaria – 2.1. Emilia-Romagna e Lombardia: la riconferma di due modelli opposti di sanità – 3. Le professioni sanitarie – 3.1. Le limitate (quasi nulle) possibilità d'intervento del legislatore regionale.

1. Il finanziamento delle funzioni sanitarie

Abbandonato l'impianto originario del finanziamento del Servizio sanitario nazionale fissato dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833, a partire dalle riforme legislative dei primi anni novanta che hanno reso più incisive le funzioni delle Regioni in materia sanitaria, si è assistito ad una continua rimodulazione delle modalità di contribuzione finanziaria dello Stato e, allo stesso tempo, delle autonome capacità delle Regioni stesse di acquisire le risorse – o quantomeno una parte di esse – necessarie al funzionamento dei propri servizi sanitari.

Le Regioni hanno visto quindi accrescere nell'ultimo decennio il ruolo ad esse conferito dal potere statale in questa delicata

(*) Lo scritto rappresenta il frutto di un progetto di ricerca condotto presso l'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna e concluso nel dicembre 2005. In vista della pubblicazione in questa *Rivista* è stato tuttavia aggiornato alle più rilevanti innovazioni legislative e giurisprudenziali.

materia, che comprende fondamentali diritti dei cittadini ed in cui più si manifestano le scelte politiche di gestione della *res pubblica*, e si sono di conseguenza adoperate per preservarne ogni attribuzione, anche in ragione, certamente, del peso che il comparto sanitario ricopre nell'ambito dei bilanci regionali (più del 60 %) ⁽¹⁾.

La modifica del Titolo V, Parte II, della Costituzione intervenuta nel 2001 con la legge costituzionale n. 3 ha fornito al potere regionale, tra le altre cose, ulteriori occasioni di crescita del proprio intervento in materia sanitaria. Come è noto, a seguito di tale riforma è stato profondamente modificato l'assetto delle competenze tra Stato e Regioni.

L'impianto costituzionale originario, infatti, nel quadro di una competenza generale dello Stato, prevedeva una precisa elencazione di materie su cui le Regioni avevano competenza esclusiva, pur nei limiti sia dei principi fondamentali fissati a livello centrale sia del principio di interesse nazionale. L'attuale art. 117 Cost., invece, contiene un elenco delle materie esclusive statali e assegna in via residuale al potere regionale le materie cd. "*innominate*", contemplando anche una serie di materie concorrenti disciplinate nei loro principi fondamentali dallo Stato e nel dettaglio dalle Regioni.

Con riguardo al tema della sanità, l'art. 117 contempla tra le materie attribuite alla competenza concorrente delle Regioni la "*tutela della salute*", a differenza del vecchio testo dello stesso articolo che limitava la competenza concorrente regionale al più ristretto ambito dell' "*assistenza sanitaria ed ospedaliera*".

Che l'ambito di disciplina della potestà regionale si sia ampliato fino a comprendere tutti gli aspetti inerenti la garanzia del fondamentale diritto alla salute è stato affermato e ribadito più volte dalla Corte costituzionale ⁽²⁾.

Va sottolineato, peraltro, che la competenza legislativa re-

(1) Dalla lettura del bilancio di previsione 2007 della Regione Emilia-Romagna, si desume che per ogni cittadino è attribuita una spesa *pro capite* di Euro 3.844,76 dei quali la maggior parte sono indirizzati all'assistenza sanitaria e socio-sanitaria (*Fonte: Regione Emilia-Romagna*).

(2) Si vedano le sentenze n. 270/2005 e n. 181/2006.

gionale, anche nelle materie residuali, subisce inevitabili interferenze da parte del potere statale in virtù di quelle c.d. “*materie trasversali*” che il giudice costituzionale ha provveduto a evidenziare e legittimare e che permettono allo Stato di intervenire anche laddove sulla base dello schema delle competenze di cui all’art. 117 Cost. formalmente non potrebbe⁽³⁾.

In materia sanitaria, dove si rivela forse con più evidenza l’esigenza di conciliare il principio di uguaglianza e di parità di trattamento, da un lato, e le istanze di decentramento e di autonomia delle entità locali, dall’altro, la “*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*” (cd. LEP), materia di esclusiva competenza dello Stato ex art. 117, comma 2, lettera *m*), Cost., è fondamentale per garantire la tutela del diritto alla salute, così come sancito dall’art. 32 della nostra Carta fondamentale⁽⁴⁾.

Da un lato, quindi, in virtù di questa competenza lo Stato è legittimato ancora oggi, dopo la riforma costituzionale del 2001, a comprimere la libertà d’azione delle Regioni; dall’altro, tuttavia, va riscontrato che la Consulta ha limato i diversi tentativi di abuso da parte dello Stato del ricorso ai livelli essenziali delle prestazioni per giustificare i propri interventi legislativi. Infatti, è stato giudicato “improprio” il riferimento, spesso avanzato dallo Stato nelle sue difese in sede di giudizio di legittimità,

(3) La Corte costituzionale ha dimostrato una tendenza a “guadagnare” spazi di competenza a favore dello Stato, e quindi a discapito delle Regioni, sfruttando incongruenze, lacune e indeterminanze che il testo della riforma del 2001 presenta. Molto spesso la determinazione della competenza risponde al “criterio teleologico” del fine da perseguire o del valore da proteggere, in virtù del quale l’intervento statale può superare i confini oggettivi della materia, così da estendersi ad una molteplicità di oggetti pertinenti anche ad altre materie, ma comunque rispondenti all’esigenza finalisticamente assegnata allo Stato. Sulla questione delle “materie trasversali” (a volte si usano diverse locuzioni quali “materie-non materie” ovvero “materie-funzioni”). Cfr. Corte cost. 282/02, 497/02, 326/03, 222/03 e 536/03.

(4) Per economia dell’opera non si affronterà in maniera completa l’importante tematica dei “livelli essenziali delle prestazioni” (LEP), detti anche “livelli essenziali di assistenza” (LEA), dal momento che essa richiede una separata trattazione che tenga conto dei suoi numerosi aspetti non solo sanitari, ma anche, più in generale, sociali.

timità costituzionale, all'art. 117, comma 2, lettera *m*), Cost., in quanto "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" ed è invece "inconferente il riferimento ad esso allorché si intenda individuare il fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali" (sentenza n. 181/2006) ⁽⁵⁾.

La questione del finanziamento delle funzioni sanitarie, oggetto di questo capitolo, va inquadrata certamente in quella più ampia del coordinamento della finanza pubblica e del cosiddetto "federalismo fiscale", costituendone anzi, in virtù della loro stretta correlazione, un sorta di "banco di prova" ⁽⁶⁾. Prima della riforma costituzionale del 2001, il legislatore statale ha cercato di introdurre meccanismi fiscali di tipo federale con la legge delega 13 maggio 1999, n. 133, recante "Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale", e con il successivo decreto legislativo di attuazione n. 56/2000. Il suo tentativo però, come si avrà modo di evidenziare in seguito, è risultato vano e nemmeno con la modifica dell'art. 119 Cost. è stato possibile ad oggi modificare l'assetto delle competenze sulla finanza pubblica, che continua a riservare al potere centrale un ruolo principe. Le Alte Commissioni si avvicendano, analizzano, valutano, ma a tutt'oggi risulta difficile, di fronte alla sostanziale paralisi del legislatore sul tema, prevedere nel breve periodo significativi passi in avanti che affrontino la questione del "federalismo fiscale" in maniera organica e definitiva.

1.1. *Il Servizio sanitario nazionale e la sua evoluzione*

Al fine di comprendere compiutamente l'attuale sistema di

(5) Si vedano *ex multis* anche le sentenze n. 285/2005, n. 423/2004 e n. 282/2002.

(6) Vedi M. BARBERO, *Sanità e federalismo fiscale*, in www.federalismi.it, 6/2005. Cfr. N. DIRINDIN, *Federalismo e tutela della salute. Un percorso di responsabilizzazione delle Regioni o il presupposto per cambiamenti strutturali?*, in N. DIRINDIN, E. PAGANO (a cura di), *Governare il federalismo*, Roma, 2002.

reperimento delle risorse da parte del Servizio sanitario nazionale, è utile innanzitutto vedere almeno in breve, in considerazione dell'economia della trattazione, come complessivamente nel nostro paese il sistema di finanziamento della salute sia nato, si sia evoluto e modificato fino ai giorni nostri.

Il Servizio sanitario nazionale nasce con la legge 23 dicembre 1978, n. 833, segnando il superamento della precedente logica assicurativa/contributiva ⁽⁷⁾ e identificando, invece, l'unica fonte di finanziamento nel bilancio di previsione dello Stato: si ha un trasferimento diretto alla Regione delle risorse finanziarie ad essa necessarie per consentire il funzionamento del proprio sistema della salute, e cioè il Servizio sanitario regionale, attraverso il riparto tra le Unità sanitarie locali da adottare con provvedimento legislativo regionale ⁽⁸⁾.

Strumento primario per il funzionamento del sistema è il Fondo sanitario nazionale, imperniato sulla finanza derivata e consistente quindi, da un lato, nell'accentramento della raccolta dei mezzi finanziari ad opera dello Stato, drenati mediante il sistema erariale e fatti confluire nel bilancio dello stesso, e, dall'altro, nella ripartizione delle risorse stesse tra le Regioni e da queste distribuite alle singole Unità sanitarie locali. Il Fondo sanitario nazionale prevedeva un'articolazione in due distinti

(7) Per un'analisi dell'evoluzione nel nostro Paese dell'approccio dello Stato al tema della salute a partire dalla prima metà del novecento, si veda E. JORIO, *Il finanziamento della salute e il patto di stabilità*, in *Sanità pubblica e privata*, n. 1/2005.

(8) In verità già con le leggi attuative del decentramento funzionale e amministrativo delle Regioni (prima di tutte la legge 16 maggio 1970, n. 281), queste ultime assunsero un ruolo significativo: alle Regioni a statuto ordinario vengono trasferite le funzioni relative all'assistenza sanitaria ed ospedaliera (d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4). Più in specifico, in ragione del fatto che con la cd. "riforma ospedaliera" non si riusciva a contenere la spesa relativa alla ospedalità, pubblica e privata, determinando un progressivo indebitamento delle mutue verso gli enti ospedalieri, il decreto-legge 8 luglio 1974, n. 264 (conv. legge 7 agosto 1974, n. 386) avviò un processo normativo inteso a superare l'ormai obsoleto sistema mutualistico. Il legislatore, infatti, con questo provvedimento, adottato innanzitutto per pianificare la definitiva estinzione dei debiti delle "casce mutue" nei confronti degli enti ospedalieri, determina le precondizioni utili al successivo avvio della riforma, consistenti nella soppressione degli enti mutualistici e nel passaggio generalizzato delle competenze in materia di assistenza ospedaliera alle Regioni.

capitoli nei quali confluivano gli importi messi a disposizione annualmente dallo Stato per la parte corrente e per quella in conto capitale. Più in specifico, nel primo venivano destinate le risorse finalizzate a garantire lo scopo istituzionale (offerta di salute) del Servizio sanitario nazionale e, quindi, il funzionamento del sistema, mediante l'applicazione della quota capitaria "secca" nella distribuzione delle risorse; nel secondo venivano assegnate le somme destinate agli investimenti ritenuti necessari per un miglioramento del patrimonio funzionale delle Unità sanitarie locali.

In questo modo dunque si è garantito il finanziamento del Servizio sanitario nazionale ⁽⁹⁾. A partire dal 1992, anno della cd. "riforma *bis*", introdotta con il decreto legislativo n. 502/1992, poi modificato dal successivo ulteriore decreto legislativo n. 517/1993, esso non risulta più essere finanziato in via esclusiva dal tradizionale strumento del Fondo sanitario nazionale, ma anche dai contributi sanitari delle Regioni, dal prelievo erariale delle Regioni a statuto speciale, dalle entrate delle Unità sanitarie locali realizzate, per esempio, mediante la partecipazione e coadiuvate tutte dalla consistente integrazione del bilancio statale nel capitolo riguardante il Fondo sanitario nazionale.

Nella seconda metà degli anni novanta si registravano altre due novità per il sistema di finanziamento della salute: infatti, con la "finanziaria" per l'anno 1997 (legge 23 dicembre 1996, n. 662), cambiava la metodologia distributiva del Fondo sanitario nazionale a favore delle Regioni ⁽¹⁰⁾, e con il decreto legi-

(9) I principi ispiratori della riforma sanitaria del '78 possono così riassumersi:

- a) universalità della garanzia assistenziale, globalità delle prestazioni e dei servizi offerti, parità di trattamento e uniformità per tutto il territorio nazionale;
- b) unicità dell'intervento sanitario attraverso le Usl;
- c) accentramento del prelievo delle risorse di finanziamento e decentramento del potere decisionale della spesa;
- d) programmazione dell'individuazione delle risorse necessarie al funzionamento del sistema e preventivazione delle relative spese.

(10) Viene in specifico abbandonato l'ordinario criterio di finanziamento della salute, fondato sulla spesa storica, che individuava il suo strumento economico nella cd. "quota capitaria secca ed uniforme", e viene invece introdotto un nuovo modello di

slativo 15 dicembre 1997, n. 446 i contributi per il Servizio sanitario nazionale venivano sostituiti dall'imposta regionale sulle attività produttive (Irap) ⁽¹¹⁾, esercitata nel singolo territorio regionale e determinata applicando al valore della produzione netta l'aliquota del 4,25 %.

L'istituzione di questo tributo, a diretta riscossione regionale, si collegava alla volontà politica, fatta propria dal Governo allora in carica, di superare la lettura restrittiva dell'art. 119 Cost. – ancora non novellato dalla riforma del Titolo V che vi sarà nel 2001.

Infatti, era prevista nello stesso decreto la facoltà per le Regioni di una maggiorazione dell'aliquota Irap, nonché dell'addizionale Irpef; in rapporto al Fondo sanitario nazionale la sua determinazione doveva far conto sull'intera addizionale Irpef dello 0,5 % e sull'utilizzo del gettito Irap, entro un limite massimo del 90 %, a compensazione dell'abolizione dei contributi sanitari ⁽¹²⁾.

determinazione della "unità monetaria", non più finalizzata a garantire gli storici livelli di offerta, bensì direttamente commisurata e cioè "pesata" a soddisfare i bisogni espressi dalla domanda salutare. Si veda E. JORIO, *op. cit.*

(11) Le novità legislative introdotte alla fine degli anni '90 svuotano il contenuto innovativo della cd. "riforma bis", che fu allora certamente un importante carattere innovativo. Il decreto legislativo n. 502/92, infatti, prevedeva la devoluzione alle Regioni il compito di farsi carico di una consistente porzione dello stanziamento necessario alla parte corrente del Fondo sanitario nazionale (50% delle spese funzionamento); in specifico, quindi, lo Stato trasferiva alle Regioni il compito di equilibrare il sistema in modo indiretto, riconoscendole destinatarie della contribuzione sanitaria in ragione del criterio della residenza dei soggetti obbligati ai relativi versamenti. In tal modo il potere centrale si affrancava dell'obbligo di ripianare i disavanzi sanitari, dal momento che le Regioni dovevano garantire con proprie risorse, ad esempio attraverso *ticket*, la copertura di prestazioni che superassero i livelli essenziali di assistenza. Il finanziamento del Fondo sanitario nazionale, poi, veniva sempre assicurato dalla legge di bilancio statale, tenendo conto però, per la parte corrente, della detrazione dall'ammontare dello stanziamento complessivo dei contributi di competenza regionale, valutati presuntivamente.

(12) Non si può non richiamare la vicenda giudiziaria dell'Irap, tributo che ha alimentato a causa della sua struttura impositiva non solo dibattito scientifico, ma anche polemiche. La questione è arrivata alla Corte di giustizia europea, dove nonostante l'Avvocato Generale abbia sostenuto e concluso nella sua istruttoria che l'Irap fosse incompatibile con le norme fiscali comunitarie in quanto sostanzialmente equivalente

1.2. La consolidata pratica dello strumento pattizio dell'Accordo Stato-Regioni

Le novità normative degli anni '90, che sembravano aprire una fase nuova per il finanziamento del sistema sanitario o, meglio, dei singoli sistemi sanitari regionali, vengono però, di fatto, disattese dai successivi interventi del legislatore nazionale, spesso contraddittori. Infatti, a fronte della costante crescita della spesa sanitaria e della concreta incapacità di creare un sistema di finanziamento che garantisse, allo stesso tempo, autonomia regionale, contenimento delle uscite e riduzione dei disavanzi, nonché livelli essenziali di assistenza (cd. LEA), si è inaugurato un metodo nuovo, di tipo pattizio, per il governo della sanità. Va sottolineato che soltanto attraverso il ricorso a strumenti di raccordo, quale la Conferenza Stato-Regioni, e quindi solo con la leale collaborazione tra i due livelli di potere, è stato possibile sino ad oggi gestire gli aspetti finanziari delle politiche sanitarie, che altrimenti avrebbero patito una pernicioso conflittualità tra lo Stato e le Regioni, che comunque, va detto, non è mancata.

Il sistema di concertazione così creato, ed ancora oggi utilizzato, non è certamente esente da critiche, non fosse altro perché esso è espressione di un rapporto impari in cui lo Stato continua a riservarsi una posizione contrattuale predominante e ad utilizzare strumenti operativi introdotti con la riforma del '78 e almeno formalmente superati da successivi interventi normativi.

Tuttavia, allo stesso tempo, non può non evidenziarsi che gli accordi stipulati abbiano, quantomeno, prodotto alcuni risultati positivi che si avrà modo di evidenziare in questo paragrafo; va comunque sottolineato sin d'ora che la spesa sanitaria regionale

all'Iva, il tributo tanto discusso è stato "salvato". Un'eventuale condanna avrebbe messo a rischio un flusso di imposte pari a 120 miliardi di euro (arretrati compresi) destinati alle Regioni e di cui i contribuenti potrebbero chiedere la restituzione (nel periodo compreso tra il 2000 e la fine di agosto 2005 sono stati 93.712 i ricorsi contro l'Irap). Se si considera l'importanza di questa imposta per il finanziamento della sanità (l'Irap garantisce alle casse dello Stato un gettito annuo di circa 33 miliardi) si comprende appieno l'attenzione che la vicenda ha avuto.

non è mai stata contenuta nei limiti delle risorse preventivate e stanziare annualmente e che il bilancio di alcune Regioni è fortemente deficitario proprio a causa di una cattiva gestione della sanità.

Va detto che, prima di giungere alla fase concertativa, il legislatore statale aveva approntato a livello normativo un diverso sistema di finanziamento della sanità, un sistema inserito nel quadro del cd. "federalismo fiscale". Infatti, la legge delega 13 maggio 1999, n. 133, recante "*Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale*", e il suo decreto legislativo di attuazione n. 56 del 2000 sembravano dare avvio alla riforma della finanza regionale, apportando una seria modifica al modello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale.

Al riguardo, più in specifico, le risorse del Fondo sanitario nazionale dovevano essere sostituite da una pluralità di fonti di finanziamento rappresentate dall'Irap, dalla confermata possibilità per le Regioni di imporre addizionali, ma incrementate, sull'Irpef, dall'aumento della compartecipazione delle benzine, dalla compartecipazione al gettito dell'Iva, da entrate proprie e, per importi residuali, da integrazioni a carico dello Stato¹³. Il decreto n. 56 quindi cancella lo stanziamento a carico del bilancio dello Stato che, come si è visto, aveva storicamente alimentato il Servizio sanitario nazionale dalla sua originaria istituzione, sottraendo al Fondo sanitario nazionale il suo tradizionale ruolo, sino a far supporre la sua implicita abolizione. Allo stesso tempo, alle nuove forme di finanziamento della sanità si accompagnava un apposito fondo di perequazione, necessario per allineare le differenze tra le Regioni, che tenesse conto delle diverse capacità fiscali per abitante⁽¹⁴⁾ e dei fabbisogni sanitari presenti nelle diverse realtà territoriali.

(13) Per più dettagliati approfondimenti, soprattutto sulla sua operatività, si veda M. BARBERO, *Processo al d.lgs. n. 56/2000*, in www.federalismi.it. Da evidenziare soprattutto le forti resistenze da parte soprattutto delle Regioni del sud, le quali hanno sempre ritenuto il summenzionato decreto fortemente lesivo dei propri interessi.

(14) Da sottolineare che l'Irap e l'Irpef sono distribuite in modo fortemente disomogeneo sul territorio nazionale.

Quello appena descritto tuttavia è il quadro teorico. I nuovi meccanismi della finanza pubblica introdotti con il decreto n. 56, infatti, non hanno mai trovato applicazione.

Gli obiettivi del superamento della dipendenza dei bilanci delle Regioni e degli enti locali dalle risorse del bilancio statale e, allo stesso tempo, della costruzione di un sistema di trasferimenti perequativi chiaro e condiviso non hanno mai visto luce: il decreto n. 56 è entrato, o meglio non è mai uscito da uno stadio di “letargo giuridico”, e può considerarsi oramai superata la sua impostazione del sistema di federalismo fiscale.

Per quanto riguarda la sanità, settore in cui le correlazioni finanziarie tra il potere centrale e quello regionale sono più intense, è facile riscontrare in diversi momenti normativi la volontà di far permanere in “stato di quiescenza” il suddetto decreto: il raggiungimento dell’accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni l’8 agosto 2001 va letto in questo senso ⁽¹⁵⁾.

Nota anche come “Patto di stabilità sanitario”, esso si propone di garantire, relativamente al suo periodo triennale di applicazione, “un quadro stabile di evoluzione delle risorse pubbliche destinate al finanziamento del Servizio sanitario nazionale che, tenendo conto degli impegni assunti con il patto di stabilità e crescita, consenta di migliorarne l’efficienza razionalizzando i costi, attraverso l’assunzione di responsabilità recipro-

(15) La pratica della negoziazione Stato-Regioni riguardo al finanziamento della sanità è, tuttavia, precedente all’accordo dell’8 agosto 2001, il quale peraltro tenta per l’ennesima volta di porre le basi per superare la perdurante situazione di deficit del S.s.n. Nella consapevolezza, infatti, della confusione normativa e dell’urgenza di soluzioni rapide ai problemi finanziari della sanità, il Governo e le Regioni hanno raggiunto un accordo il 3 agosto 2000, poi integrato da quello successivo del 22 marzo 2001, allo scopo di regolare i disavanzi sino a tutto il ’99 e di definire realisticamente i fabbisogni sanitari con effetto sugli anni 2000 e 2001. Da notare che già in questa occasione, e quindi dopo pochissimo tempo dall’adozione del decreto n. 56, il contenuto di quest’ultimo viene contraddetto: infatti, con l’accordo del 22 marzo 2001, a compensazione di una maggiore responsabilizzazione delle Regioni in ordine al controllo sui disavanzi, viene soppresso il vincolo di destinazione delle risorse che pure costituiva una delle novità del decreto sul federalismo fiscale. Si veda S. PARRILLA, *Le risorse del servizio sanitario: dall’accordo del 3 agosto 2000 alle intese del 23 marzo 2005*, in *Sanità pubblica e privata*, n. 4/2005.

che fra Governo e Regioni, tesa sia ad attivare comportamenti regionali virtuosi, finalizzati al controllo della spesa, sia ad impegnare il Governo a fornire una soluzione definitiva al problema del sottofinanziamento della sanità”.

Il decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347 recante “*Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria*” (convertito nella legge 16 novembre 2001, n. 405), ha poi recepito le previsioni dell’accordo, riguardanti non solo l’attuazione del patto di stabilità interno⁽¹⁶⁾, ma anche la razionalizzazione dell’intervento finanziario dello Stato, per il triennio 2002/2004, al fine di realizzare la progressiva copertura dei disavanzi consolidati, e allo stesso tempo la responsabilizzazione delle Regioni, a partire dal 2001, sui *disavanzi sanitari*, delegando loro la copertura attraverso l’imposizione locale o appositi strumenti, come i *ticket*, da adottarsi per le prestazioni in favore dell’utenza.

Sempre nell’ottica del principio dell’attribuzione delle responsabilità degli eventuali “sforamenti” di spesa al singolo ente (Regione o Provincia autonoma) che li avesse provocati, con la finanziaria per il 2003 (legge n. 289/2002) vengono individuati una serie di adempimenti, presidiati da stringenti meccanismi di monitoraggio, al cui rispetto è condizionato l’accesso da parte delle Regioni a *risorse statali aggiuntive*, ed è peraltro prevista la *decadenza automatica* di quei direttori generali delle aziende sanitarie che non dovessero raggiungere l’equilibrio economico (sanzione confermata anche dalla legge finanziaria per l’anno 2005)⁽¹⁷⁾.

(16) Il Patto di stabilità interno è stato introdotto nel nostro ordinamento con l’art. 28 della legge n. 448/1998, con l’obiettivo prioritario di ridurre il disavanzo degli enti, attraverso una serie di misure mediante le quali gli enti locali potevano raggiungere tale obiettivo. Il sistema apprestato era in sintonia con l’autonomia degli enti locali. In specifico, una circolare del Ministero dell’interno del 18 febbraio 1999 definiva il Patto “prescrittivo” circa i risultati da raggiungere e “programmatico” circa le modalità non vincolanti per il raggiungimento degli obiettivi. In seguito, con le successive leggi finanziarie, la configurazione del Patto è diventata sempre più articolata con la previsione di divieti, obblighi e persino sanzioni. Si veda E. JORIO, *op. cit.*

(17) Gli interventi normativi susseguenti all’accordo del 2001 hanno previsto ulteriori adempimenti cui le Regioni sono tenute, quali, ad esempio, l’attuazione di iniziative per il contenimento delle liste d’attesa e il rispetto del tetto della spesa farmaceuti-

Alla luce degli interventi normativi ora delineati è facile notare che l'agire pubblico è ben lontano dall'aver un'impostazione di tipo federalista.

Infatti, come è possibile desumere già dall'accordo del 2001, la sanità continua ad essere finanziata in grandissima parte con risorse statali fissate per ogni singolo anno, come è sempre stato sin dall'istituzione del Servizio sanitario nazionale⁽¹⁸⁾: il potere centrale non ha ridotto la propria competenza a vantaggio dell'autonomia finanziaria regionale. D'altronde, ben consapevoli dello stretto legame che unisce la sanità al fondamentale tema del federalismo fiscale, va ancora una volta ribadito che l'art. 119 della Costituzione non ha ancora trovato applicazione, come pure, più in generale, non è stato ancora approntato dallo Stato il sistema di coordinamento della finanza pubblica⁽¹⁹⁾.

Le diverse finanziarie succedutesi dopo l'accordo del 2001, a partire da quella per il 2002 (legge 28 dicembre 2001, n. 448), contengono interventi diretti dello Stato nel finanziamento della salute, come era consuetudine precedentemente. In questo quadro, il Fondo sanitario nazionale, che con il decreto n. 56 sembrava essersi svuotato dei suoi contenuti finanziari, tanto da far pensare alla sua implicita abolizione, conserva ancora oggi, invece, la sua efficacia operativa quale strumento di distribuzione delle risorse tra le diverse Regioni, finanziato anche con interventi non ordinari.

Del resto, l'accordo Stato-Regioni del 6 febbraio 2003 (cd.

ca, il cui controllo è stato affidato all'Agenzia italiana del farmaco (AIFA), organo dotato anche di poteri di tipo sanzionatorio, istituito dal decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.

(18) L'accordo del 2001 prevedeva in favore del Ssn per il triennio 2002-2004, in rapporto all'andamento del Pil atteso sulla base del Dpef 2002-2006, già lire 144.347 mld per l'anno 2002, 150.122 mld per l'anno 2003 e 155.871 per l'anno 2004.

(19) Nella sentenza n. 37/2004 la Corte costituzionale, nel delineare le tappe del percorso che dovrebbe portare al federalismo fiscale, specifica il ruolo del legislatore statale: "Al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali".

“accordo di Fiuggi) ha fissato nuovi criteri di riparto proprio del Fondo sanitario nazionale, a conferma dunque che la soppressione dei trasferimenti erariali destinati al finanziamento della salute, prevista dal decreto n. 56, sia da ricondursi ad una semplice enunciazione che non ha visto concreta attuazione.

Ad ulteriore dimostrazione che nulla è cambiato in ordine all'autonomia finanziaria regionale, va evidenziato che, a partire dalla legge finanziaria per il 2003, lo Stato ha tenuto “blocate” fino al dicembre 2006 le variazioni delle addizionali regionali Irpef, nonché le maggiorazioni dell'aliquota Irap da parte delle Regioni, “fino al raggiungimento di un accordo interistituzionale sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale”, che poi come visto non si è mai realizzato.

Allo stesso tempo, la legge finanziaria per il 2005, in deroga a quanto contenuto nel decreto-legge n. 347/2001, che aveva recepito l'accordo del 2001, ha disposto il concorso dello Stato al ripiano dei disavanzi del Servizio sanitario nazionale per gli anni 2001, 2002 e 2003. Stessa disposizione è stata prevista per l'anno 2004 dalla legge finanziaria per il 2006.

Sempre sui disavanzi, si prevede, già dalla finanziaria per il 2004, che in caso di squilibrio, verificato sulla base di un monitoraggio trimestrale, le Regioni hanno l'obbligo di assumere le conseguenti iniziative, in assenza delle quali scatta una *diffida* da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri. In caso di ulteriore inottemperanza, vi è l'obbligo in capo al Presidente della Regione, in qualità di Commissario *ad acta*, di determinare l'ammontare del disavanzo e di assumere i provvedimenti di copertura, ivi compreso il ricorso agli aumenti dell'addizionale Irpef e delle aliquote Irap, pur in deroga al divieto di variazione, ora comunque “sbloccato” in quanto non riconfermato dalla finanziaria per il 2007.

Conclusosi il triennio di operatività dell'accordo dell'8 agosto 2001, la pratica negoziale trova conferma con l'intesa del 23 marzo 2005, le cui previsioni nel settore sanitario vengono recepite con la finanziaria per il 2006.

L'istituzione del *Tavolo di verifica degli adempimenti*, organo di vigilanza e monitoraggio dell'equilibrio economico-

finanziario delle Regioni, costituisce certamente la novità più importante.

Inoltre, circa il problema dei disavanzi di gestione, è disposto che, in caso di mancata adozione entro il 31 maggio, nella regione interessata, di adeguati provvedimenti da parte del commissario *ad acta*, si applicano comunque *nella misura massima* l'addizionale Irpef e le maggiorazioni dell'aliquota Irap

Fissato così il quadro del sistema di finanziamento della sanità, come delineatosi nel corso degli ultimi anni in virtù delle diverse leggi finanziarie che quasi sempre hanno recepito quanto concordato tra Stato e Regioni in sede di accordi *ad hoc*, passiamo ora ad analizzare almeno brevemente nei suoi punti essenziali l'impostazione del nuovo Governo nazionale.

Innanzitutto, per fugare qualsiasi illusione circa un'inversione di tendenza nei rapporti Stato-Regioni, va detto che l'impianto non è mutato: d'altronde un cambiamento in tal senso potrebbe essere solo frutto di novità in tema di federalismo fiscale. Ma novità sul punto non ce ne sono.

Ritroviamo quindi un accordo, ed in specifico il "Patto per la salute" firmato il 28 settembre 2006, e la legge finanziaria, quale strumento principe dell'assetto della sanità pubblica.

In specifico, la legge n. 296/2006 (finanziaria per il 2007), recependo le disposizioni del summenzionato Patto, prevede:

- un Fondo transitorio per il triennio 2007-2009 da ripartire tra le regioni interessate da elevati disavanzi che sottoscrivano un apposito Piano di rientro;
- l'azzeramento dei disavanzi entro il 2010;
- la conferma del meccanismo d'innalzamento automatico ai livelli massimi dell'addizionale Irpef e dell'aliquota Irap;
- l'innalzamento *oltre i livelli massimi* fino all'integrale copertura degli obiettivi, in caso di mancato raggiungimento degli stessi;
- al contrario, in caso di riscontri positivi, la riduzione, con riferimento all'anno d'imposta dell'esercizio successivo, dell'addizionale Irpef e dell'aliquota Irap per la quota corrispondente al miglior risultato ottenuto;
- la conferma del ruolo del Tavolo tecnico degli adempimen-

ti, previsto dall'intesa del 2005, al quale viene anche affidato il controllo ai fini dell'avvio della procedure di innalzamento di cui sopra;

- un adeguato sistema di concessioni delle anticipazioni con riferimento alle somme stanziare per gli anni 2007, 2008 e 2009 per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale;

- la modifica del Piano sanitario nazionale 2006-2008;

- la conferma per gli anni 2007 e seguenti delle misure di contenimento della spesa farmaceutica in capo all'Agenzia italiana del farmaco;

- l'introduzione di una quota fissa sulla ricetta pari a 10 euro per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e di una quota fissa di 25 euro per le prestazioni di pronto soccorso codificate come codice bianco.

Circa quest'ultimo punto, ossia l'introduzione del cd. *ticket*, non può non evidenziarsi che il provvedimento, oggetto di numerose critiche, rappresenta una conferma della cristallizzazione dell'attuale sistema di finanziamento della sanità: lo Stato si appropria di uno dei pochi strumenti di compartecipazione alla spesa sanitaria da parte delle Regioni.

Non è un caso che, molto probabilmente, guardando all'attualità dei lavori parlamentari, verrà eliminato il *ticket* di 10 euro sulle ricette, affidando alle Regioni il compito di individuare nuove modalità alternative di compartecipazione alla spesa sanitaria.

Dimostrato a questo punto che la pratica negoziale, adottata per affrontare la gravità della situazione deficitaria del S.s.n., ha messo in un cassetto l'autonomia del potere regionale in ordine al finanziamento della salute, è possibile affermare, quantomeno, che il sistema concertativo ha funzionato avviando comportamenti virtuosi tesi ad invertire positivamente la rotta dell'andamento finanziario della sanità?

Pur producendo alcuni risultati positivi in termini di responsabilizzazione finanziaria delle Regioni, che si sono attivate in vario modo per coprire i disavanzi, i meccanismi apprestati dall'accordo dell'8 agosto 2001 in poi, pur prevedendo anche misure di tipo sanzionatorio, non sembrano essere stati suffi-

cienti a imporre il contenimento della spesa entro i limiti delle risorse stanziare. Anzi, in alcuni casi (ad esempio per quanto riguarda la Campania e la Sicilia) la situazione è piuttosto grave.

Non a caso, infatti, le leggi finanziarie che si sono succedute dopo l'accordo del 2001 non solo hanno previsto l'erogazione di ulteriori risorse statali destinate al finanziamento della spesa sanitaria, ma hanno integrato la lista degli adempimenti cui le Regioni sono tenute pena la riduzione dei trasferimenti. Peraltro, oltre alla sottostima del fabbisogno effettivo, che ha prodotto uno squilibrio tra spesa e finanziamenti, hanno gravemente inciso i ritardi nel ripiano degli inevitabili disavanzi da parte delle Regioni e nella erogazione delle risorse integrative da parte dello Stato, rendendo abbastanza problematica la gestione di cassa.

Soltanto l'analisi degli effetti dell'applicazione delle disposizioni contenute nella legge finanziaria per il 2007 permetterà di sapere se vi sarà un'inversione di tendenza, almeno sul fronte della diminuzione dei disavanzi.

1.3. *L'intervento della Consulta*

L'intricato quadro dei rapporti Stato-Regioni ora visto lascia immaginare una non facile esecuzione delle norme in materia sanitaria, soprattutto dopo la revisione del Titolo V. La Corte costituzionale, infatti, ha avuto modo di intervenire negli ultimi due anni sugli aspetti più problematici dei rapporti Stato-Regioni inerenti il finanziamento della salute, tema sul quale la conflittualità tra i due livelli di governo è rimasta sempre particolarmente accesa, nonostante la pratica pattizia.

La causa di questa vertenza risiede certamente nel mancato funzionamento del sistema approntato con l'accordo dell'8 agosto 2001, dimostrato, da un lato, dalla necessità dello Stato di intervenire, anno dopo anno, sempre più rigorosamente a fronte della incapacità delle Regioni di coprire i disavanzi, e, dall'altro, dalla contraddizione degli stessi interventi che non hanno consentito alle Regioni di usufruire di risorse a cui di diritto potevano attingere (è il caso del "blocco" delle addizionali

Irpef e delle maggiorazioni Irap).

I conseguenti ricorsi hanno consentito così al Giudice delle leggi di pronunciarsi sulla funzione e sul funzionamento degli strumenti pattizi, i quali, dettati – è fuori di dubbio – anche da una logica per lo più emergenziale, hanno visto molti ostacoli applicativi. È utile, ai fini della presente trattazione, dar conto nello specifico di due sentenze: la n. 36/2005 e la n. 381/2004, entrambe frutto di questioni sollevate nei confronti di disposizioni delle leggi finanziarie per gli anni 2004 e 2005.

Per quanto riguarda la più recente, la sua rilevanza è indubbia dal momento che la questione sottoposta al giudizio della Consulta riguarda precisamente la compatibilità di alcune norme applicative dell'accordo dell'8 agosto 2001 con il quadro costituzionale novellato nel 2001.

Le Regioni ricorrenti avevano, infatti, impugnato le norme della legge finanziaria per il 2004, nonché di quella per l'anno seguente, le quali, subordinando a specifici adempimenti e condizioni l'accesso, da parte delle Regioni, al finanziamento integrativo del Servizio sanitario nazionale previsto dall'accordo dell'8 agosto 2001, avrebbero leso l'autonomia regionale determinando uno "squilibrio strutturale" tra risorse finanziarie ed obbligazioni di spesa incompatibile con l'art. 119, c. 4, Cost., il quale sancisce il principio dell'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite alle Regioni medesime.

La Corte dichiara infondate le censure sollevate. Nella sua argomentazione si premette che i suddetti "adempimenti vanno considerati nel quadro della competenza legislativa regionale concorrente in materia di tutela della salute e specialmente nell'ambito di quegli obiettivi di finanza pubblica e di contenimento della spesa, al cui rispetto sono tenute Regioni e Province autonome, ai sensi di una lunga serie di *disposizioni di carattere legislativo e pattizio tra Stato e Regioni*, le quali stabiliscono progressivi adeguamenti del concorso statale nel finanziamento della spesa sanitaria a fronte della realizzazione da parte delle Regioni di determinati impegni di razionalizzazione nel settore in oggetto. Per le Regioni eventualmente inadempienti è previsto il ripristino del precedente livello di finanzia-

mento ⁽²⁰⁾”.

Detto questo, “al rigetto della censura si perviene attraverso un’interpretazione delle norme in esame, che tenga essenzialmente conto, nella valutazione del rispetto del riparto di competenze in materia di tutela della salute, del complessivo quadro normativo e delle relazioni tra Stato e Regioni ai fini del contenimento della spesa sanitaria e degli oneri a carico del servizio sanitario nazionale”, e quindi anche dei termini dell’accordo dell’8 agosto 2001, va aggiunto ⁽²¹⁾.

Le disposizioni impugnate si inseriscono quindi “in questo articolato quadro normativo, dal quale emerge costante il carattere incentivante del finanziamento statale ai fini del conseguimento degli obiettivi di programmazione sanitaria e del connesso miglioramento del livello di assistenza. Anche in questa circostanza, infatti, gli ulteriori adempimenti richiesti alle Regioni costituiscono condizione necessaria per l’accesso all’adeguamento del finanziamento del S.s.n., in conformità al *consolidato schema* – perdurando l’attuale regime transitorio di applicazione dell’art. 119 della Costituzione – *di regolazione finanziaria tra Stato e Regioni nel settore sanitario*, cosicché non risulta, sotto questo profilo, alcun contrasto con la predetta disposizione costituzionale ⁽²²⁾”.

La Corte dunque, oltre a sottolineare ancora una volta che il sistema delineato dall’art. 119 Cost. non è ancora stato approntato, prende atto che, nell’attuale fase di transizione, la regolazione dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni nel settore della salute è affidata ad uno speciale quadro di disposizioni in cui *le fonti pattizie rivestono un ruolo importante*.

Alla base della sentenza n. 381/2004, invece, vi sono le censure sollevate da alcune Regioni nei confronti di quelle norme, già viste in precedenza, contenute nella finanziaria per il 2003 e confermate nelle finanziarie successive, che hanno sospeso gli aumenti delle addizionali regionali all’Irpef, nonché le maggio-

(20) Punto 3 del Considerato in diritto.

(21) Punto 3.1 del Considerato in diritto.

(22) Punto 3.1 del Considerato in diritto.

razioni da parte delle Regioni dell'aliquota Irap fino al raggiungimento di un accordo interistituzionale sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale – il blocco come visto è comunque fino al 31 dicembre 2004.

I ricorrenti sostengono che non è stato rispettato il divieto per lo Stato, evidenziato nella passata giurisprudenza della Corte ⁽²³⁾, di procedere in senso inverso a quanto prescritto dal nuovo art. 119 Cost., sopprimendo, senza sostituirli, spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali, o comunque configurando un sistema finanziario complessivo in contraddizione con l'art. 119 Cost.

Il giudice delle leggi nel dichiarare infondate le censure ricorda i propri precedenti e sottolinea che la norma impugnata in effetti “sospende il potere delle Regioni di utilizzare uno spazio di autonomia nel prelievo tributario, che la legge statale loro riconosceva. Ma tale misura risulta *giustificabile*, sul piano della legittimità costituzionale, in base alla considerazione che essa si traduce in una temporanea e provvisoria sospensione dell'esercizio del potere regionale in attesa di un complessivo ridisegno dell'autonomia tributaria delle Regioni, nel quadro dell'attuazione del nuovo art. 119 Cost., nonché di una manovra che investe la struttura di un tributo indubitabilmente statale, quale è l'Irpef, destinato, nella prospettiva del legislatore statale, a modificazioni profonde, nonché di un tributo, come l'Irap, che resta un tributo istituito e tuttora disciplinato dalla legge dello Stato.”

La Corte, quindi, procede lungo il tracciato della sua precedente giurisprudenza che ha sempre evidenziato la mancata attuazione dell'art. 119 Cost. e la conseguente competenza statale sull'imposizione tributaria ⁽²⁴⁾ ed, anzi, nella sentenza ora in esame puntualizza che non “risulta dimostrato e nemmeno dedotto che la misura dia luogo ad una complessiva insufficienza dei mezzi finanziari a disposizione delle Regioni per l'adempimento dei loro compiti”.

(23) Vedi sentenza n. 37/2004.

(24) Vedi sentenze nn. 296/2003, 297/2003, 311/2003 e 37/2004.

La Corte tuttavia sembra eludere la questione sollevata dalla Regione Veneto che ipotizzava un contrasto fra il blocco della fiscalità regionale e le previsioni dell'accordo dell'8 agosto 2001, che prevedeva, tra le altre cose, il ricorso da parte delle Regioni a strumenti anche fiscali di contenimento della spesa sanitaria. È indubbio, in effetti, che il sostanziale blocco a qualsiasi possibilità di manovra sul versante delle entrate sia in contrasto con il contenuto del Patto di stabilità sanitario⁽²⁵⁾.

Eppure, la Corte sembra non tenere in considerazione questo aspetto di correlazione tra le norme che prevedono il blocco della fiscalità regionale e l'accordo del 2001, il cui valore è stato invece riconosciuto nella successiva sentenza n. 36/2005 prima analizzata.

In conclusione, va detto che con la legge finanziaria per il 2005 si assiste comunque ad una modifica in questo senso delle potestà tributarie regionali⁽²⁶⁾, anche se soltanto a partire dal 1° gennaio 2007 c'è uno "sblocco" totale, dal momento che la finanziaria per l'anno in corso, appunto, non ha confermato, come aveva fatto invece quella per il 2006, le norme che prevedevano la sospensione delle variazioni tributarie di spettanza regionale.

2. *L'organizzazione sanitaria*

Uno degli aspetti più interessanti delle recenti politiche di sanità pubblica consiste nell'affermazione progressiva e sempre più chiara di diversi modelli regionali di organizzazione e gestione dei servizi sanitari. Quello della differenziazione tra i servizi sanitari regionali costituisce un processo che dapprima ha riguardato solo gli aspetti organizzativi, ossia l'imple-

(25) L'argomentazione della Regione Veneto è più che logica: se l'impossibilità per le regioni di utilizzare la leva fiscale porta alla mancata copertura dei disavanzi sanitari e, di conseguenza, alla esclusione dai finanziamenti integrativi, la spesa sanitaria risulta in partenza sottofinanziata.

(26) Si veda art. 1, comma 175, della legge n. 311/2004 (finanziaria per l'anno 2005).

mentazione degli assetti preposti all'erogazione delle prestazioni, successivamente ha interessato vere e proprie scelte di politica sanitaria, che hanno finito per caratterizzare i diversi sistemi⁽²⁷⁾.

Per quanto riguarda il contesto normativo, hanno contribuito alla evoluzione "in senso federalistico" i decreti di riordino dei primi anni novanta e, più recentemente, in senso più deciso, l'accordo dell'8 agosto 2001 tra Stato e Regioni e il conseguente decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347 recante "*Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria*" (convertito nella legge 16 novembre 2001, n. 405).

Questi atti, già analizzati in relazione ai meccanismi di finanziamento della salute⁽²⁸⁾, hanno ribadito l'idea di una potestà forte, quasi totale, delle Regioni in materia di organizzazione sanitaria.

La riforma costituzionale del 2001, poi, ha costituito una conferma della tendenza. Si è già visto che l'art. 117 Cost. contempla tra le materie attribuite alla competenza concorrente delle Regioni la "*tutela della salute*", a differenza del vecchio testo dello stesso articolo che limitava la competenza concorrente regionale al più ristretto ambito dell'"*assistenza sanitaria ed ospedaliera*": l'ambito di disciplina della potestà regionale si è dunque ampliato.

Per effetto di tali interventi le Regioni hanno conquistato ampi spazi di autonomia nella configurazione del regime organizzatorio e funzionale dei propri servizi sanitari, vedendo loro attribuite, tra le altre, ad esempio, le decisioni in materia di ac-

(27) Vedi G. CILIONE, *Diritto sanitario*, II edizione, Maggioli Editore, Rimini, 2005.

(28) Se dal punto di vista organizzativo il "Patto di stabilità sanitario" ed i conseguenti interventi normativi degli anni successivi hanno confermato ed accentuato le particolarità di ogni sistema nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi prefissati (responsabilizzazione delle Regioni in ordine al contenimento della spesa e alla riduzione del *deficit*), si è avuto modo di vedere nel *Paragrafo 1* che in ordine al finanziamento della sanità lo Stato non ha consentito l'immissione nel sistema di meccanismi fiscali di tipo federale, conservando il vecchio modello basato da un lato sull'accentramento nel reperimento delle risorse e dall'altro sul decentramento dei poteri di spesa.

creditamento, di sperimentazioni gestionali, di assistenza indiretta e importanti competenze per quanto riguarda l'assistenza farmaceutica.

Alla legislazione nazionale si accompagnano norme regionali, contenute in forni di rango primario o più spesso in atti di programmazione; tuttavia l'evolversi ed il differenziarsi dei modelli regionali non deriva affatto dalle sole posizioni normative espresse, bensì da più ampie e diverse concezioni politiche e prassi di gestione delle problematiche sanitarie, che si distinguono tra loro per effetto del combinarsi di più fattori di decisione e del contesto assistenziale di riferimento. Sono infatti quattro le ragioni di distinzione tra i modelli regionali ⁽²⁹⁾.

Innanzitutto, i modelli regionali si differenziano in base alla realtà assistenziale di riferimento e dei bisogni della popolazione: domanda ed offerta dei servizi sanitari, infatti, differiscono tra loro nelle diverse realtà regionali.

In secondo luogo, i modelli regionali possono caratterizzarsi quali sistemi "aperti", nei quali viene riconosciuto ampio spazio alla concorrenza tra strutture e alla libertà di scelta dell'utente, o come sistemi "programmati", che vedono invece predominante il ruolo esercitato unilateralmente dall'amministrazione titolare del servizio nella predisposizione dell'offerta.

In terzo luogo, i modelli regionali si possono differenziare per il ruolo riconosciuto alle Asl (di committenza o di produzione diretta) e per il peculiare rapporto tra Regione ed Asl, che può essere più o meno marcatamente dirigitico o invece caratterizzato da una maggiore autonomia.

Infine, anche se l'elenco delle differenze non può dirsi esaustivo, i Servizi sanitari regionali appaiono diversi a seconda del maggiore o minore coinvolgimento delle risorse private, non solo in sede di erogazione, ma anche nell'ambito dello svolgimento delle attività strumentali all'esercizio dei compiti istituzionali.

Dunque, a partire dagli anni novanta, si è verificato un cambiamento istituzionale assai significativo, tramontando l'impo-

(29) Si veda G. CILIONE, *op. cit.*

stazione, fino ad allora imperante, di un Servizio sanitario nazionale *unico ed uniforme* su tutto il territorio nazionale, ed emergendo invece la realtà di un sistema articolato in diversi Servizi sanitari regionali, ciascuno con proprie peculiarità.

Infatti, ispirandosi a *principi disomogenei*, le Regioni hanno dato vita a modelli alternativi di gestione della sanità, distinguibili a seconda della preponderanza che ognuna ha voluto dare ai due principi fondamentali del riordino della materia: il rispetto del vincolo di spesa, da un lato, e la competizione tra le strutture pubbliche e private e la libera scelta del luogo di cura, dall'altro.

Si sono affermati, così, un sistema, come quello dell'Emilia-Romagna, basato sulla programmazione delle prestazioni sanitarie, fondato sulla regolamentazione dell'accesso al mercato e sull'utilizzazione selettiva del metodo dell'accreditamento delle strutture private; e un sistema, come quello della Lombardia, caratterizzato dalla competizione delle strutture offerenti, che porta a ridurre la funzione programmatica dell'amministrazione ed implica una parità tra pubblico e privato con conseguente uguale remunerazione delle prestazioni in loro favore.

Una distinzione importante tra quelle elencate in precedenza è di certo il riconoscimento o meno in capo alle Asl di una funzione tendenzialmente esclusiva di committenza e non di produzione diretta dei servizi. Infatti, nei modelli a forte programmazione l'Asl detiene una funzione piuttosto residuale di committenza e mantiene al suo interno la gestione di gran parte dei servizi. Ciò non avviene, ad esempio, nel modello lombardo dove sono intervenute riforme strutturali volte a scorporare i presidi e le strutture ospedaliere e di erogazione delle prestazioni specialistiche dalle Asl, per riservare a queste ultime unicamente il ruolo di soggetto terzo "pagante" ⁽³⁰⁾.

Inoltre, vi sono modelli regionali che puntano su un'organiz-

(30) Nell'analizzare il modello competitivo (come quello lombardo), dove pubblico e privato sono sullo stesso piano nell'offerta del servizio, se da un lato va ammesso un indubbio abbattimento delle liste d'attesa, dall'altro questo sistema può condurre a seri problemi di controllo della spesa, se non vengono previste adeguate entrate.

zazione pubblicistica ed altri verso l'innovazione, a cui spesso si accompagna proprio la sostituzione delle proprie strutture pubbliche con strumenti tipicamente privatistici. Quest'ultimo è ancora il caso della realtà lombarda dove è stata utilizzata maggiormente l'innovazione contenuta nell'art. 3 del decreto-legge n. 347/2001 che ha regionalizzato le sperimentazioni gestionali e che ha previsto anche la possibilità per le Regioni stesse di derogare al percorso di costituzione delle Aziende ospedaliere quale definito dalla normativa nazionale.

2.1. Emilia-Romagna e Lombardia: la riconferma di due modelli opposti di sanità

Ormai da tempo, dunque, l'offerta sanitaria si contraddistingue a seconda del differente modello che ogni Regione fa proprio per garantire al cittadino il fondamentale diritto alla salute. Il "modello programmato", detto anche "protezionista", seguito dall'Emilia-Romagna, e il "modello aperto", detto anche "competitivo", adottato dalla Lombardia, costituiscono in questo senso due modi, agli antipodi, di concepire la gestione della sanità, espressione entrambi di peculiari scelte politiche.

L'evoluzione appare a questo punto inesorabile dal momento che, già agli inizi degli anni novanta, era facilmente intuibile quale direzione stesse assumendo la sanità italiana con la cd. "riforma bis", introdotta con il decreto legislativo n. 502/1992, poi modificato dal successivo ulteriore decreto n. 517/1993, che ha portato ad un'intensa regionalizzazione della materia e ha aperto la strada, per quanto riguarda l'erogazione delle prestazioni, all'accREDITAMENTO di strutture private.

Tuttavia, va dato conto del fatto che il potere statale ha cercato, anche se invano, di ritornare ad un modello unico di gestione ed erogazione dei servizi sanitari attraverso il decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (cd. "riforma Bindi"), provvedimento di attuazione della legge delega per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale.

Infatti, la suddetta riforma mirava alla creazione di regole uguali per tutte le Regioni nell'organizzazione delle Asl e

nell'erogazione delle prestazioni sanitarie, con un riequilibrio delle modalità di competizione tra pubblico e privato, all'eterodeterminazione dei contenuti delle leggi regionali, nonché al mancato riconoscimento dei criteri di sussidiarietà verticale ed orizzontale nell'organizzazione dei servizi.

Dal punto di vista della risposta alla domanda di assistenza sanitaria, il decreto n. 229 riproponeva, insomma, un servizio sanitario incentrato quasi esclusivamente su soggetti pubblici, sulle Aziende Usl⁽³¹⁾, sulla identificazione tra il soggetto garante delle salute dei propri cittadini ed acquirente delle prestazioni ed il soggetto erogatore/produttore delle stesse. Veniva, inoltre, di fatto ridotta sia la libertà di scelta dei soggetti, sia il principio di parità tra pubblico e privato nel fornire le prestazioni. Più in particolare, poi, veniva negata la possibilità delle Regioni di istituire aziende ospedaliere di rilievo regionale, essendo contemplate nel decreto stesso solo ed esclusivamente le aziende ospedaliere di rilievo interregionale o nazionale, la cui costituzione era assoggettata ad una decisione del Consiglio dei Ministri.

Sono indubbie, quindi, le contraddizioni che emergono tra l'attribuzione alle Regioni della titolarità dell'assistenza sanitaria, che già con la legislazione ordinaria si era provveduto a concretizzare (con le cd. "Bassanini"), e l'imposizione di rigidi modelli organizzativi che intendono mantenere a livello centrale una serie di interventi direttamente gestionali.

Come premesso, la "riforma Bindi" è rimasta in larghissima misura inattuata e risulta ormai, dopo la modifica costituzionale dell'art. 117 intervenuta nel 2001, inattuabile. È proprio la Consulta a chiarire questo punto nella sentenza n. 510/2002, a seguito dell'impugnazione da parte diverse Regioni dell'intera riforma: "in definitiva, nella vicenda in esame, risulta evidente la sopravvenuta carenza di interesse dei ricorrenti, poiché, da

(31) La riforma introdotta dal decreto n. 229 ha comunque completato il processo di aziendalizzazione delle Asl. Vedi RAFTI, *Il processo di aziendalizzazione della sanità attraverso le riforme*, in *Sanità pubblica*, 1999, n. 2. Inoltre LEONE, *La successione dalla Usl alla Asl*, in *Mondo sanitario*, 2002, n. 1.

un lato, fino alla data di entrata in vigore della legge di modifica del Titolo V della Costituzione, le norme statali impugnate non hanno prodotto alcun effetto invasivo della sfera di attribuzioni regionali, mentre, dall'altro lato, proprio a partire da tale data le medesime norme possono essere sostituite, nei limiti ovviamente delle rispettive competenze, *da un'apposita legislazione regionale*".

In pratica, il sopravvenire della riforma costituzionale ha travolto l'impianto del sistema immaginato dal decreto n. 229 e consente oggi alla legislazione regionale un intervento considerevole, in linea con l'evoluzione degli ultimi anni.

La nuova impostazione offerta dalla legge costituzionale n. 3/2001 trova attuazione, quindi, con l'intervento legislativo regionale, che si riappropria in questo modo, anche formalmente, di spazi ad esso sottratti con la riforma del 1999, nei limiti tuttavia della competenza dello Stato nell'individuare e regolare i principi fondamentali della materia, senza dimenticare che attingono alla disciplina sanitaria anche la tutela e la sicurezza sul lavoro, l'ordinamento delle professioni ⁽³²⁾, l'alimentazione, la ricerca scientifica, materie anch'esse di competenza concorrente *ex art. 117, c. 3, Cost.* Senza trascurare, inoltre, la competenza esclusiva dello Stato nella determinazione e nella garanzia su tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali di assistenza, in virtù della cui disciplina il potere centrale può intervenire in maniera trasversale.

Nell'attesa di un eventuale intervento del legislatore statale che definisca la cornice in cui muoversi, le Regioni hanno autonomamente intrapreso a riscrivere gli assetti normativi interni *in senso ampliativo*, desumendo i principi fondamentali dalla legislazione vigente e agendo nel rispetto delle linee guida enunciate dalla Corte costituzionale nella sua giurisprudenza.

Va sottolineato che l'intervento legislativo regionale è coerente non solo con il pieno riconoscimento delle competenze regionali in materia di "assistenza sanitaria e ospedaliera" già effettuato dalla legislazione ordinaria *ex art. 2 del d.lgs. n.*

(32) Vedi *Paragrafo 3.*

502/92, come successivamente modificato, ma anche con la pacifica attribuzione all'ente Regione della qualifica di soggetto titolare ed insieme gestore del servizio pubblico di assistenza sanitaria *ex artt. 3 e 8-bis* dello stesso decreto, riunendo in capo ad essa regolazione, organizzazione e gestione delle competenze e dei servizi in materia.

Se si prende, dunque, in considerazione il contenuto del decreto legislativo n. 502/92, come successivamente modificato ed integrato, in particolare dalla riforma del '99, al fine di enucleare quei profili superabili in sede di normazione regionale⁽³³⁾, può dirsi innanzitutto che l'Azienda Usl è il modulo obbligatorio attraverso il quale la Regione assicura la gestione e l'erogazione dei servizi, ma la sua disciplina interna, gli aspetti organizzativi, gli organi, i requisiti dei Direttori potranno appartenere all'autonoma determinazione delle Regioni, così come le modalità di finanziamento dei servizi, la configurazione del rapporto tra la Regione e le Asl e tra queste ed i poteri locali.

Stesso discorso vale per le modalità di costituzione delle aziende ospedaliere (peraltro già ampiamente regionalizzate, come visto, dal decreto-legge n. 347/2001), per le sperimentazioni gestionali e quindi per le modalità di collaborazione tra pubblico e privato, per la disciplina del sistema di partecipazione e di tutela degli utenti, per il sistema di erogazione delle prestazioni. A questo riguardo si ritiene che, assicurando prestazioni conformate a parametri di qualità e serietà, le modalità e i requisiti per il rilascio delle autorizzazioni e dell'accreditamento, le strutture assoggettabili e la conclusione di accordi contrattuali possono ora essere disciplinati dalle Regioni, in co-

(33) La legge n. 833 del 1978, istitutiva del Servizio sanitario nazionale, può dirsi salvaguardata dalle innovazioni regionali per il valore fondamentale dei principi in essa contenuti, che necessariamente continueranno ad informare gli obiettivi dell'organizzazione e della gestione dei servizi sanitari pubblici: l'universalità, l'uguaglianza e la globalità delle prestazioni sono, infatti, principi cardine del nostro sistema sanitario nazionale che nessun legislatore ha deciso di smantellare, ma che le riforme avutesi nel corso dell'ultimo decennio, anche quella costituzionale, vogliono garantire pur nella diversità delle modalità di gestione nelle diverse realtà regionali.

erenza con la loro autonomia di spesa ⁽³⁴⁾.

La riforma costituzionale del 2001 consente insomma alle Regioni non solo di formalizzare, attraverso organiche leggi, i rispettivi modelli di gestione sanitaria, che magari in virtù soltanto del precedente quadro normativo complesso e spesso contraddittorio (comunque tuttora in vigore) si erano imposti solo in maniera implicita attraverso atti improvvisati e non sistemici, ma anche di fare notevoli passi in avanti nell'autonomia in merito alle proprie scelte di politiche della salute.

Al riguardo, se la Regione Lombardia con la legge 16 febbraio 2004, n. 2 ha sancito i propri poteri in ordine all'accreditamento delle strutture sanitarie e ha previsto, inoltre, nuove procedure e modalità per la costituzione delle aziende ospedaliere, la Regione Emilia-Romagna con la legge 23 dicembre 2004, n. 29 recante "*Norme generali sull'organizzazione ed il funzionamento del servizio sanitario regionale*", ha voluto innanzitutto confermare a livello regionale gli attuali principi fondamentali del Servizio sanitario nazionale, introducendo allo stesso tempo elementi innovativi.

Uno dei punti delicati della legge approvata dalla Regione Emilia-Romagna riguarda il *personale*. Accanto all'affermazione dell'esclusività del rapporto di lavoro della dirigenza sanitaria (art. 8, comma 2), la legge ha affermato il rispetto del principio di *reversibilità*, introdotto dall'art. 2-*septies* della legge n. 138/2004 nel testo dell'art. 15-*quater* del d.lgs. n. 502/1992.

La norma che ha eliminato l'irreversibilità della scelta del rapporto esclusivo è stata oggetto di un ricorso della Regione Toscana, riunito con altri ricorsi proposti dal Governo contro disposizioni regionali sempre in materia sanitaria, tra cui alcune contenute nella legge n. 29 dell'Emilia-Romagna.

In particolare, è stata impugnata quella norma che prevede

(34) Nello specifico, si ritiene che autorizzazione ed accreditamento delle strutture pubbliche e private che operano nel settore delle prestazioni specialistiche ed ospedaliere siano previsioni inderogabili da parte del legislatore regionale, ma non è altrettanto per gli accordi contrattuali che potranno essere previsti o meno in base alle diverse scelte della singola Regione.

che il rapporto di lavoro esclusivo operi come criterio preferenziale per il conferimento ai dirigenti sanitari degli incarichi di direzione di struttura semplice e complessa; inoltre quella che dispone che l'attribuzione degli incarichi di cui sopra venga effettuata dal direttore generale sulla base di una rosa di tre candidati; e ancora quella che stabilisce che la costituzione di Aziende ospedaliere sia disposta dalla Regione previa valutazione della complessità dei casi trattati.

Di fronte a tali censure il Giudice delle leggi, esprimendo con la sentenza n. 181/2006 un giudizio di infondatezza, ha fornito argomentazioni complete e lineari che aiutano a comprendere il quadro in cui legislatore statale da un lato e legislatori regionali dall'altro possono muoversi.

Innanzitutto, la Corte ha affermato che le disposizioni impugnate si collocano nella materia "tutela della salute", assai più ampia rispetto alla precedente materia "assistenza sanitaria ed ospedaliera": non si tratta dell'area "ordinamento civile", nonostante ci sia una qualche regolazione dell'opera dei sanitari³⁵, e nemmeno di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni, il cui ambito è stato grosso modo individuato nel *Paragrafo 1*.

La Corte ha inoltre sottolineato che, nonostante le disposizioni in esame si prestino certamente ad "incidere contestualmente su una pluralità di materie", esse rientrano nella "tutela della salute" in virtù di quel criterio, già da utilizzato in presenza di "concorrenza di competenze", che tende a valorizzare "l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre"⁽³⁶⁾.

Va detto che il sistema complessivo apprestato dalla normativa statale si fonda, da un lato, sulla reversibilità della scelta in favore del rapporto esclusivo (di durata annuale o inferiore se le Regioni dispongono altrimenti), nonché, dall'altro, sulla previsione che il passaggio al rapporto di lavoro non esclusivo "non preclude la direzione di strutture semplici o complesse, consentendo così di mantenere l'incarico dirigenziale".

(35) Si veda sentenza n. 282/2002.

(36) Si veda sentenza n. 50/2005.

Inoltre, il sistema si caratterizza anche per il fatto che neppure la decisione in favore della “non esclusività” presenta carattere irreversibile, essendo il rapporto esclusivo pur sempre ripristinabile a domanda dell’interessato.

Va sottolineato che il novellato art. 15-*quater*, comma 4, d.lgs. n. 502/1992 sembra contraddire l’art. 15-*quinqüies*, comma 5: infatti dispone quest’ultimo che “gli incarichi di direzione di struttura, semplice o complessa, implicano il rapporto di lavoro esclusivo”.

La Corte però non vede un’antinomia in quanto la novità introdotta nel 2004 porta ad escludere valore di principio generale a quanto già disposto nell’art. 15-*quinqüies*, comma 5: la scelta per l’uno o per l’altro dei due regimi è “sostanzialmente indifferente quanto alla titolarità dell’incarico dirigenziale”.

Il fatto, allora, di trovarsi di fronte ad una norma di “carattere semplicemente dispositivo”, e non più ad un principio generale, non esclude che “alle Regioni residui uno spazio di intervento in *subiecta materia*”. D’altronde in base all’art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 502/1992 spetta alle Regioni “la determinazione dei principi sull’organizzazione dei servizi e sull’attività destinata alla tutela della salute”.

In conclusione, sul punto, le Regioni, ferma restando l’operatività della disciplina statale in caso di mancanza di norme regionali *ad hoc*, sono libere di disciplinare le modalità relative al conferimento degli incarichi di direzione di strutture sanitarie, anche facendo, come l’Emilia-Romagna, della scelta in favore del rapporto esclusivo un “criterio preferenziale” per il conferimento degli incarichi di direzione.

Per quanto riguarda le restanti censure interessanti le disposizioni della legge n. 29, la Corte conclude ugualmente con altrettante dichiarazioni di infondatezza.

Circa la costituzione delle aziende ospedaliere, la Consulta fa presente che lo stesso decreto legislativo n. 502/1992 afferma, all’art. 19, comma 2-*bis*, che le disposizioni relative sul punto (art. 4, comma 1-*bis*), con le quali secondo il Governo quelle regionali sarebbero contrastanti, non sono “principi generali”. Con tutta legittimità, quindi, la Regione Emilia-

Romagna subordina la costituzione delle aziende ospedaliere “a prescrizioni non minori rispetto a quelle di cui alla citata norma di legge statale”.

In relazione poi alla norma regionale che prevede una “rosa di tre candidati” per l’attribuzione da parte del direttore generale dell’incarico di direzione di struttura complessa (art. 8, comma 3), essa è una tipica norma di dettaglio che specifica quella statale contenuta nell’art. 15-ter d.lgs. n. 502/1992.

Sul punto, inoltre, ricordando che nell’accesso a “funzioni più elevate” deve essere osservato “un meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci”, la Corte afferma un principio importante: “rimane impregiudicata la possibilità per il direttore generale dell’azienda sanitaria locale, con atti motivati, di non avvalersi della terna e, conseguentemente, di non procedere all’attribuzione dell’incarico”.

Nel suo complesso, la normativa approvata dalla Regione Emilia-Romagna, se da un lato riconosce la libertà di scelta del luogo di cura, dall’altro sembra confermare la centralità dell’Azienda Usl non solo nell’erogazione dei servizi, ma anche nel coordinamento e nell’integrazione delle attività dei propri servizi con quelle degli altri soggetti pubblici e privati accreditati. Le procedure di accreditamento rimangono, peraltro, quelle previste dalla legislazione regionale già vigente, emanata in attuazione della normativa nazionale contenuta nel d.P.R. 14 gennaio 1997.

Per quanto riguarda le sperimentazioni gestionali, oltre a prevedere la necessaria autorizzazione della Giunta regionale, fra l’altro per un periodo non superiore a cinque anni, c’è un richiamo espresso alla normativa nazionale contenuta nel d.lgs. n. 502/92. Inoltre, la remunerazione delle attività assistenziali rese dalle Aziende ospedaliere, dalle Aziende ospedaliero-universitarie e dagli IRCCS è definita con accordi stipulati da queste strutture con le Aziende Usl interessate.

Il 30 gennaio 2006, peraltro, è stata approvata dalla Giunta la delibera n. 86 recante la “Direttiva alle aziende sanitarie per l’adozione dell’atto aziendale”. La legge regionale n. 29/2004, della quale la delibera summenzionata costituisce il completa-

mento, prevede all'art. 3, comma 4, che gli atti aziendali che disciplinano l'organizzazione e il funzionamento delle aziende sanitarie siano adottati dal direttore generale in coerenza con direttive emanate dalla Giunta regionale, previo parere della Commissione consiliare competente.

La delibera n. 86, nella quale sono contenute le direttive per l'elaborazione da parte dei direttori generali delle aziende sanitarie dell'atto aziendale, contiene le seguenti indicazioni:

- ridefinizione delle funzioni delle aziende, della loro *governance* interna e delle relazioni con i soggetti esterni (cd. "terza aziendalizzazione");
- integrazione della primaria e tradizionale funzione di assistenza con quelle di formazione e ricerca, in tutte le aziende sanitarie, ma tenendo comunque conto delle peculiarità di ciascuna;
- partecipazione, collegialità e decentramento e quindi ruoli più incisivi per il Collegio di direzione, il Collegio aziendale delle professioni sanitarie, il Direttore di distretto, istituzione della nuova figura del Direttore delle attività socio-sanitarie;
- valorizzazione dei Distretti e dei Dipartimenti.

3. Le professioni sanitarie

Alle tradizionali professioni sanitarie, già regolamentate con il testo unico delle leggi sanitarie del 1934, si sono affiancate nel corso del tempo nuove tipologie e categorie professionali operanti nell'assistenza sanitaria diretta o in compiti ad essa connessi, il cui riconoscimento formale, necessario anche per adeguarsi alla normativa comunitaria, è avvenuto solo di recente ⁽³⁷⁾. Per comprendere appieno questa importante evoluzione è utile analizzare la vicenda delle *professioni cd. paramediche*, ovvero infermieri, podologi, fisioterapisti, tecnici ortopedici ed altri tecnici sanitari, i cui profili, già delineati con i decreti mi-

(37) C. BOTTARI, *Sanitario*, voce del *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. XIII, Utet, Torino, 1998.

nisteriali ex art. 6 del d.lgs. n. 502/92, hanno comunque trovato solo con le leggi nn. 42 del 1999 e 251 del 2000 il riconoscimento di una pari dignità professionale con gli appartenenti alle categorie mediche già esistenti.

L'art. 6 del d.lgs. n. 502/92 ha infatti disciplinato operativamente le disposizioni inerenti la formazione in ambito universitario del personale sanitario, demandando attraverso specifici decreti al Ministro della sanità l'individuazione delle figure professionali da formare e la definizione dei relativi profili, e al Ministro dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro della sanità la definizione dell'ordinamento didattico dei neo-istituiti diplomi universitari inerenti le professioni sanitarie non mediche.

Le innovazioni normative, peraltro, hanno riguardato non solo la formazione di queste nuove figure professionali, ma anche le loro specifiche competenze professionali; infatti nei decreti ministeriali che dal 1994 in poi hanno individuato i profili professionali delle diverse professioni sanitarie si è definito per ogni profilo la specificità del campo d'azione, le funzioni autonome e le responsabilità conseguenti.

Con la legge n. 42 del 1999 recante *“Disposizioni in materia di professioni sanitarie”* e con la legge n. 251 del 2000 contenente la *“Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione di ostetrica”* si porta a compimento quel percorso normativo che vuole segnare il definitivo abbandono del ruolo residuale proprio di tali professionisti, per attribuirgli invece il riconoscimento di una pari dignità professionale rispetto alle “vecchie” categorie mediche.

Nello specifico, con la legge n. 42 i diversi operatori della sanità pubblica inquadrati nelle “professioni sanitarie ausiliarie” sono transitati nella corrispondente categoria dei “professionisti sanitari”, la cui formazione è affidata non più al Servizio sanitario nazionale, ma all'Università. L'individuazione dei compiti e delle attività delle figure dell'infermiere, dell'ostetrica e delle altre professioni “ex ausiliarie” è oggi, quindi, regolamentata attraverso i profili e gli ordinamenti didattici delle

relative professioni, nonché dagli specifici codici deontologici, che dovranno comunque far salvo il rispetto delle attribuzioni delle altre professioni sanitarie ed in particolare dei medici.

Con l'attribuzione di una piena dignità professionale, questa prima riforma ha consentito così di delineare un ruolo profondamente diverso per queste nuove professioni, non più solo da esercitarsi in posizione meramente subalterna ed alle dipendenze dei medici, bensì dotate di una vera autonomia e di visibilità propria, caratterizzate da responsabilità specifiche a garanzia della qualità delle prestazioni erogate ai cittadini. Per completare questa evoluzione, il legislatore ha voluto intervenire ulteriormente sull'area delle professioni sanitarie con la già citata legge n. 251 del 2000, volta ad individuare specificatamente le categorie professionali interessate dal nuovo sistema di formazione, e ciò al fine di contribuire al miglioramento della qualità organizzativa e professionale del S.s.n., allineato definitivamente, sotto il profilo delle risorse umane, agli ordinamenti degli Stati dell'Unione europea.

In base al novellato quadro normativo, le nuove professioni sanitarie sono suddivise in quattro macro-aree⁽³⁸⁾:

- "professioni sanitarie infermieristiche e professione sanitaria ostetrica";
- "professioni sanitarie riabilitative";
- "professioni tecnico-sanitarie" (articolata in "area tecnico-diagnostica" e in "area tecnico-assistenziale");
- "professioni tecniche della prevenzione".

Alla luce di quanto esposto è facile notare che nelle categorie riconosciute non rientrano (almeno per il momento) gli operatori che esercitano le *cd. terapie non convenzionali* (come ad esempio i chiropratici)⁽³⁹⁾, per i quali vige uno stato di confu-

(38) Si veda G. CILIONE, *op. cit.*

(39) Continuano ad essere oggetto di autonoma regolamentazione gli ottici, gli erboristi, le puericultrici, i massofisioterapisti e gli odontotecnici, categorie non propriamente definibili come professioni sanitarie. Discorso a parte è da riservare agli operatori socio-sanitari (OSS) posti a supporto di infermieri ed ostetrici, le cui funzioni e formazione sono state individuate con un recente accordo raggiunto in sede di Conferenza Stato-Regioni. In base a questo atto pattizio il profilo professionale dell'OSS è

sione regolamentativa accresciuto dalla riforma costituzionale del 2001 che, come è noto, ha attribuito la materia delle “professioni” alla competenza concorrente delle Regioni, le quali dunque nel corso di questi anni si sono sentite legittimate ad intervenire con proprie discipline ⁽⁴⁰⁾.

Da sottolineare sin d’ora che, in virtù del nuovo assetto delle fonti ⁽⁴¹⁾, i profili professionali contenuti nei decreti ministeriali ex art. 6 del d.lgs. n. 502/92, e quindi in fonti regolamentari, devono essere rivisti in maniera tale da fissare con legge i principi fondamentali in tema di professioni sanitarie e lasciare la regolamentazione di dettaglio alla competenza regionale.

3.1. *Le limitate (quasi nulle) possibilità d’intervento del legislatore regionale*

L’intervento delle Regioni in tema professioni, forti della nuova competenza formalmente acquisita con la revisione costituzionale dell’art. 117, ha subito fin dai suoi primi tentativi un decisa opposizione della Consulta. L’azione delle Regioni ha riguardato, come era logico aspettarsi, quegli spazi lasciati vuoti dal legislatore nazionale oppure quelle aree occupate dal sorgere di figure nuove, e quindi non disciplinate, come si è verificato nel campo della salute. Al riguardo, è indubbio che lo sviluppo incontrollato, ossia privo di un’adeguata normativa di riferimento, di terapie quali l’agopuntura, la fitoterapia, l’omeopatia, l’omotossicologia, tanto per indicarne alcune, a cui spesso la medicina tradizionale si è contrapposta, ha portato le Regioni a dare una risposta in questo senso.

Prima fra tutte, dopo la riforma del Titolo V, a proporre una

quello dell’operatore che, a seguito dell’attestazione di qualifica conseguito al termine di specifica formazione professionale, svolge attività indirizzata a soddisfare i bisogni primari della persona, nell’ambito delle proprie aree di competenza, in un contesto sia sociale che sanitario, ed a favorire il benessere e l’autonomia dell’utente.

(40) DE CAMELIS, *Il federalismo delle professioni*, in *Rassegna amministrativa della sanità*, 2002, gennaio-marzo.

(41) Ex art. 117, comma 6, Cost. lo Stato non può disciplinare con regolamento materie di competenza concorrente o residuale.

disciplina in materia è stata la Regione Piemonte con la legge n. 25 del 2002 recante la “*Regolamentazione delle pratiche terapeutiche e delle discipline non convenzionali*”, immediatamente bocciata però dal Giudice delle leggi nella sentenza n. 353/2003 dal momento che, individuando nuove figure professionali in campo sanitario, la normativa piemontese ha violato la competenza dello Stato in ordine alla disciplina dei principi fondamentali in materia di professioni.

La Corte, peraltro, ha puntualizzato che l’assenza di una normativa specifica a livello nazionale delle medicine non convenzionali non legittima di per sé un intervento della singola Regione, in quanto i relativi principi fondamentali sono comunque rinvenibili all’interno della legislazione statale in vigore e tra questi vi è certamente l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici⁽⁴²⁾.

Ebbene, a due anni di distanza, la stessa Regione approva una legge dal contenuto molto simile a quella giudicata incostituzionale dalla Corte e che subisce, dopo un ricorso governativo, la medesima sorte.

Infatti, la legge regionale n. 13 del 2004 regolamentava le discipline bio-naturali “finalizzate alla conservazione e al recupero del benessere e al miglioramento della qualità della vita della persona”, istituendo un apposito registro regionale per gli operatori del settore, sino a prevedere sanzioni per l’esercizio abusivo da parte di non iscritti. Secondo la difesa regionale, la legge non interferiva con le professioni (di carattere sanitario e non), regolamentando le sole attività bio-naturali, che sono “esclusivamente finalizzate alla ricerca dell’armonizzazione dell’individuo con se stesso e con il contesto che lo circonda nei più diversi aspetti”.

Al contrario il Governo ha sostenuto che, in contrasto con l’art. 117, c. 3, Cost., si stavano regolamentando profili profes-

(42) D’altronde, già prima della riforma del Titolo V la Consulta ha avuto modo di esprimersi al riguardo con la sentenza n. 38 del 1997: “rientra nella discrezionalità del legislatore ordinario determinare le professioni intellettuali per l’esercizio delle quali è opportuna l’istituzione di ordini o collegi e la necessaria iscrizione in appositi albi o elenchi”. Vedi anche sentenze nn. 282/2002 e 201/2003.

sionali e ordinamenti. La Corte ha condiviso questa tesi: “l’impianto generale, lo scopo esplicito e il contenuto della legge rendono evidente che l’oggetto della normativa va ricondotto alla materia delle professioni” e dunque “nel vigore della riforma del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione, continua a spettare allo Stato la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente”.

La tematica della regolamentazione della medicina non convenzionale e di chi opera nei nuovi settori si inserisce, come è facile desumere da quanto sin qui esposto, nella complessa questione della competenza in materia di professioni, oggetto di ampio dibattito e che sembra tuttavia arrivata ad un punto fermo con l’approvazione definitiva in sede di Consiglio dei Ministri del decreto legislativo di ricognizione dei principi fondamentali, adottato ai sensi della legge n. 131/2003. Il decreto, infatti, rafforza il principio della riserva legislativa statale per l’individuazione delle professioni e sbarrando quindi la strada all’intervento regionale.

Tra i principi fondamentali già esistenti nella legislazione vigente ed elencati a titolo ricognitivo nel summenzionato decreto, figurano l’organizzazione e l’articolazione degli enti pubblici nazionali, quali sono gli ordini ed i collegi.

A questa prerogativa statale fa riferimento la Corte costituzionale per cassare la legge n. 50/2004 della Regione Toscana sulle professioni. Secondo il Giudice delle leggi, infatti, la Toscana non si sarebbe mossa all’interno dell’articolo 117, comma 3, bensì avrebbe invaso la competenza esclusiva statale in materia di “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali” *ex art. 117, comma 2, lettera g*).

Questa tesi, che sembra non seguire la precedente giurisprudenza costituzionale in materia, ma che in realtà, a ben vedere, vuole rendere le possibilità di intervento delle Regioni ancora più esigue, viene chiarita nei seguenti termini.

La disciplina degli ordini e dei collegi, premette la Corte, risponde all’esigenza di “tutelare un rilevante interesse pubblico la cui unitaria salvaguardia richiede che sia lo Stato a prevedere

specifici requisiti di accesso e 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”.

La Corte prosegue sostenendo che “dalla dimensione nazionale, e non locale, dell’interesse sotteso e dalla sua infrazionabilità deriva che a essere implicata sia la materia «ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» che l’articolo 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, evocata dalla resistente”.

“L’articolo 117, terzo comma, della Costituzione, invero, attribuisce alle Regioni la competenza a disciplinare – nei limiti dei principi fondamentali della materia e della competenza statale nell’individuazione delle professioni (sentenze n. 355 del 2005, n. 319 del 2005 e n. 353 del 2003) – tanto le professioni per il cui esercizio non è prevista l’iscrizione ad un Ordine o Collegi, quanto le altre, per le quali detta iscrizione è prevista, peraltro limitatamente ai profili non attinenti all’organizzazione degli Ordini e Collegi”.

Osservando questo quadro, in conclusione, al di fuori di una possibile disciplina di dettaglio di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale, è veramente difficile immaginare un intervento delle Regioni nella regolazione di discipline non convenzionali, come pure, più in generale, nel campo delle professioni. Nonostante la chiarezza della Consulta, il legislatore regionale ha cercato, sempre invano, di fare un altro tentativo: il legislatore campano, prevedendo la figura del “musicoterapista”, ha definito, secondo la Corte, un nuovo profilo professionale in materia sanitaria e pertanto la relativa legge è stata dichiarata con la sentenza n. 424/2006 incostituzionale. Ancora più eclatante è stata la dichiarazione di incostituzionalità di una norma contenuta in una legge della Provincia autonoma di Bolzano e impugnata dal Governo. La difesa partiva dalla tesi che l’odontotecnico rientrasse nella materia

dell'artigianato e non in quello delle professioni: è facile immaginare i rilievi e le conclusioni della Corte contenuti nella relativa sentenza, la n. 423/2006.

La materia dell'istruzione e i suoi interpreti: Stato, Regioni, Corte costituzionale (*)

di Chiara Caciagli

Sommario

1. *L'istruzione nella Costituzione del 1948 e nella riforma del Titolo V.* – **2.** *La legislazione nazionale negli anni '90.* – **3.** *Brevi cenni all'autonomia delle istituzioni scolastiche.* – **4.** *Il nuovo millennio: la riforma Moratti e i decreti di attuazione.* – **5.** *Le sentenze della Corte costituzionale n. 13/2004 e n. 279/2005.* – **6.** *La legge n. 12/2003 dell'Emilia-Romagna e la sentenza n. 34/2005 della Corte costituzionale.* – **7.** *La legislazione regionale dopo il Titolo V e la sentenza n. 120/2005: cenni.* – **8.** *Considerazioni finali.*

1. L'istruzione nella Costituzione del 1948 e nella riforma del Titolo V

Come ben noto, in virtù della riforma costituzionale del 2001, la materia dell'istruzione, come tante altre, ha visto modificata la divisione delle competenze.

Prima della revisione dell'art. 117 Cost., vi era competenza concorrente Stato-Regioni in tema di istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica sulla base dei principi fondamentali fissati dallo Stato; e ogni altra competenza, poi, era esercitata dalla Regione su delega statale.

Da questa impostazione si può evincere che la scelta dell'Assemblea costituente fu quella di “affidare al sistema di governo locale le sole competenze amministrative in settori col-

(*) Lo scritto rappresenta il frutto di un progetto di ricerca condotto presso l'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna e concluso nel dicembre 2005. In vista della pubblicazione in questa *Rivista* è stato tuttavia aggiornato alle più rilevanti innovazioni legislative e giurisprudenziali.

lateralmente a quelli dell'istruzione [...] con la conseguenza di non attribuire alle Regioni ordinarie competenze legislative in materia di istruzione scolastica. Ciò vale sia per l'assistenza scolastica, concepita come attività esterna alla scuola e a contenuto prevalentemente economico; sia per l'istruzione artigiana e professionale, cui sono attribuite prevalenti finalità di addestramento al lavoro" ⁽¹⁾.

La riforma del Titolo V ha toccato la materia istruzione incidendo profondamente e direttamente sul riparto delle competenze legislative ⁽²⁾.

Infatti, analizzando il novellato articolato della Costituzione si rinviene una competenza esclusiva statale per quanto concerne le "norme generali sull'istruzione" (art. 117, comma 2, lett. *n*) e la "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*).

Invece all'art. 117 Cost., comma 3, è attribuita una competenza concorrente Stato-Regioni circa "l'istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e formazione professionale".

Per quanto quindi riguarda l'istruzione e la formazione professionale esse rientrano nella competenza residuale regionale.

Senza dimenticare che, infine, all'art. 116 Cost., comma 3, si stabilisce che possano essere previste per le Regioni a statuto ordinario "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" nelle materie a legislazione concorrente e in alcune materie in cui lo Stato ha competenza esclusiva, tra cui appunto le

(1) A. POGGI, *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, p. 234. Successivamente, il diritto allo studio, che si concretizzava nell'insieme degli interventi strumentali che favoriscono il pieno soddisfacimento del diritto all'istruzione, divenne "l'erede" dell'assistenza scolastica, assumendo così una propria specificità rispetto al diritto all'istruzione, anche in ragione delle diverse titolarità delle funzioni legislative e amministrative.

(2) È opportuno precisare che la riforma della Costituzione avvenuta nel 2001 non è andata ad incidere sugli articoli 9, 33 e 34 in cui il diritto scolastico trova i suoi principi fondamentali.

norme generali sull'istruzione⁽³⁾. Si tratta del cd. "regionalismo differenziato".

Indubbiamente la riforma ha riconosciuto significativi spazi di intervento al legislatore regionale, portando ad un accrescimento della potestà legislativa in materia, ma ha anche corroborato un dibattito dottrinale in merito ai limiti di tali poteri, poiché molteplici sono stati i dubbi sorti all'indomani dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V.

La dottrina si è interrogata, ad esempio per quanto riguarda le relazioni istituzionali, sui rapporti tra la revisione costituzionale e le precedenti norme che hanno operato trasferimenti dallo Stato verso le Regioni (cd. "leggi Bassanini"), e anche verso le autonomie scolastiche con la legge n. 59 del 1997 e i provvedimenti di attuazione⁽⁴⁾.

Altri dubbi hanno riguardato la difficoltà di definire le "norme generali sull'istruzione", a cui fa riferimento il novellato art. 117, comma 2, lett. n) della Cost., anche in virtù del fatto che all'art. 33, comma 2, Cost., si rinviene una analoga dicitura⁽⁵⁾. Parte della dottrina ritiene che possa essere di ausilio per una inquadratura più precisa delle "norme generali sull'istruzione", la legge n. 59 del 1997, che riserva allo Stato gli ordinamenti scolastici, i programmi, l'organizzazione generale dell'istruzione scolastica e lo stato giuridico del personale.

Problemi inoltre si riscontrano nel riempire di contenuto le materie dell'istruzione e dell'istruzione e formazione profes-

(3) Si ricorda inoltre che lo Stato nelle materie di competenza esclusiva ha anche potestà regolamentare, salva delega alle Regioni. Mentre la potestà regolamentare nelle materie concorrenti è disposta a favore delle Regioni.

(4) Così A. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, n. 4/2002, p. 772. La dottrina è concorde nel rinvenire nella riforma una conferma relativamente ai trasferimenti operati verso le Istituzioni scolastiche, mentre ritiene che la nuova normativa costituisca un'opportunità per rimeditare e precisare i trasferimenti operati verso l'ordinamento regionale.

(5) L'art. 33 Cost. attribuisce infatti alla Repubblica la definizione delle norme generali sull'istruzione.

sionale ⁽⁶⁾ e nel dare una delimitazione alla competenza esclusiva statale riguardante la “determinazione dei livelli minimi essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”. Non da ultimo, desta interrogativi il significato da attribuire al riconoscimento a livello costituzionale della autonomia delle istituzioni scolastiche.

Questi i maggiori nodi interpretativi che si sono evidenziati successivamente alla riforma e che hanno messo in rilievo la difficile delimitazione della linea di confine dei poteri legislativi tra i diversi livelli di governo, che emerge dalla Costituzione così novellata.

Ciò ha condotto le Regioni e lo Stato ad uno scontro che la Corte costituzionale si è trovata a dover ricomporre, sciogliendo e dando una soluzione, in parte, ad alcuni dilemmi.

2. La legislazione nazionale negli anni '90

Andando ad esaminare la situazione legislativa nazionale precedente alla riforma costituzionale, è necessario soffermarsi sulla legge n. 59 del 1997 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), una delle cd. “leggi Bassanini”, che costituisce uno snodo importante relativo al passaggio di poteri dallo Stato alle realtà territoriali. Il federalismo delineato da tale legge è avvenuto a Costituzione invariata ed ha anticipato alcuni temi che sono poi stati ripresi dalla riforma del Titolo V, trovando così il più alto riconoscimento e consolidamento.

In relazione alla materia dell'istruzione la legge ha delegato funzioni agli Enti locali e ha decentrato parte delle attività am-

(6) L'istruzione e formazione professionale è materia non ricompresa in quella dell'istruzione e come tale la competenza esclusiva spetta alle Regioni tranne per quanto concerne la possibilità per lo Stato di definire i livelli essenziali delle prestazioni al fine di garantire la necessaria uniformità nazionale, ma non può né dettare le norme generali, né indicare i principi fondamentali.

ministrative del Ministero dell'Istruzione, affermando in questo modo il principio della sussidiarietà verticale e superando quello che era il dettato dell'art. 117 Cost. all'epoca vigente.

La legge è anche andata a scardinare quello che fino ad allora costituiva il modello di istruzione che permeava il nostro paese e che si fondava sulla *scuola di Stato*, delineato dalla legge Gentile del 1923. Tale modello era caratterizzato da un accentramento statale nella definizione dei programmi, delle risorse finanziarie e del personale. La scuola orbitava attorno allo Stato, costituendone un apparato compatto, burocratizzato e privo di articolazioni e lasciando totalmente in mano al Ministero della pubblica istruzione la politica scolastica.

La legge n. 59/1997 ha, invece, posto le condizioni per una trasformazione del modello "ministeriale-verticale", in un modello orizzontale che poggia sulla collaborazione tra molteplici soggetti: Stato, Regioni, Enti locali e autonomie scolastiche, i quali si trovano ora ad operare in maniera integrata tra loro, andando a comporre una struttura complessa che costituisce il *sistema nazionale d'istruzione*.

Tale sistema si è poi ulteriormente specificato attraverso l'art. 2 della legge n. 53 del 2003 che istituisce il *sistema educativo di istruzione e formazione*.

Il trasferimento di funzioni iniziato con la l. 59 del 1997 ha poi trovato precisa attuazione attraverso il decreto legislativo n. 112 del 1998 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della l. 15 marzo 1997, n. 59) che ha individuato le funzioni trasferite alle Regioni, quelle attribuite agli Enti locali e quelle lasciate allo Stato. Per quanto ci interessa, il decreto disciplina, ai capi III e IV del Titolo V, le materie dell'istruzione e della formazione professionale in una stretta connessione tra loro in quanto si collocano nell'ambito di un radicale ripensamento del sistema di istruzione operato dalla legge Bassanini del 1997.

L'articolo 135 del decreto, in tema di istruzione, se ha trasferito alle Regioni e agli Enti locali funzioni relative alla programmazione e alla gestione del servizio scolastico, allo Stato

ha riservato: *a)* la definizione dei criteri e dei parametri per l'organizzazione della rete scolastica, previo parere della Conferenza unificata; *b)* la valutazione del sistema scolastico; *c)* la determinazione e assegnazione delle risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato e del personale delle istituzioni scolastiche.

Tra le funzioni amministrative delegate alle Regioni si evidenziano all'articolo 138:

- la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale;
- la programmazione, sul piano regionale, nei limiti delle disponibilità di risorse umane e finanziarie, della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali, assicurando il coordinamento con la programmazione di cui alla lettera *a)*;
- la suddivisione, sulla base anche delle proposte degli enti locali interessati, del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa;
- la determinazione del calendario scolastico;
- i contributi alle scuole non statali;
- le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite.

In materia di formazione professionale, invece, il trasferimento delle funzioni era già stato effettuato con il d.P.R. n. 10 del 1972 e poi dal d.P.R. n. 616 del 1977, mentre i principi fondamentali per le leggi regionali erano dettati dalla legge quadro 21 dicembre 1978, n. 845. Il decreto n. 112 del 1998, all'articolo 143, ha trasferito la generalità delle funzioni, operando una ulteriore scrematura di quelle riservate allo Stato.

3. Brevi cenni all'autonomia delle istituzioni scolastiche

È opportuno dare conto, seppur brevemente, anche dell'evoluzione del ruolo spettante alle istituzioni scolastiche che hanno visto l'avvio di un riconoscimento dell'autonomia funzionale a partire dalla legge n. 537 del 1993, che ha trovato reale applicazione soltanto attraverso l'art. 21 della legge n. 59

del 1997 e con il conseguente regolamento sull'autonomia n. 275 del 1999.

La legge n. 59 del 1997 ha dato l'avvio ad un processo autonomistico delle scuole all'interno di un rafforzato sistema territoriale, conferendo alle istituzioni scolastiche personalità giuridica ed autonomia amministrativa, organizzativa, didattica, di ricerca e sviluppo, alle quali sono stati aggiunti spazi autonomi di gestione finanziaria e contabile attraverso il suddetto regolamento.

Il processo di decentramento ha trovato il suo apice con la riforma del Titolo V: l'autonomia in materia scolastica trova un proprio esplicito riconoscimento all'interno della nostra Carta costituzionale ⁽⁷⁾. Viene in questo modo sancita per la prima volta la dimensione dell'autonomia funzionale, precedentemente riconosciuta solo alle Università, che garantisce le autonomie scolastiche nei confronti sia dello Stato che delle autonomie territoriali.

Un esplicito riconoscimento del ruolo cardine svolto dalle istituzioni scolastiche come livello naturale dell'organizzazione amministrativa del sistema di istruzione è rinvenibile nella legge regionale n. 12 del 2003 della Regione Emilia-Romagna la quale infatti, in vari articoli, si sofferma sulla valorizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. Soprattutto all'art. 21 viene previsto il trasferimento alle scuole della quota di piani di studio attribuita alla Regione in base alla legge n. 53 del 2003 e con ciò valorizzando non solo lo *status* di soggetto autonomo, ma soprattutto il ruolo didattico, pedagogico ed educativo che è proprio ed esclusivo della scuola stessa ⁽⁸⁾.

(7) Ciò porta come conseguenza la centralità delle scuole nell'organizzazione e nella gestione del servizio pubblico dell'istruzione.

(8) Mentre in altri articoli si rinvencono alcuni interventi a sostegno delle autonomie scolastiche quali la creazione di reti o consorzi di scuole, l'istituzione dei centri di servizi e di consulenza (CSC) e i sostegni per arricchire l'offerta formativa.

4. *Il nuovo millennio: la riforma Moratti e i decreti di attuazione*

All'interno del quadro costituzionale e normativo delineato in precedenza, si va ad inserire la legge n. 53 del 2003 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale), la cd. "riforma Moratti" che costituisce una delle prime grandi leggi di riforma organica che vede la luce in seguito ad una revisione costituzionale.

La riforma del sistema educativo di istruzione e formazione ha avuto un *iter* parlamentare molto travagliato e ha subito sostanziali modifiche nel corso della sua gestazione. Questo fa tornare alla mente una frase di Cavour che suggestiona per la sua attualità, infatti egli rilevava che "quando si vuole occupare la Camera interminabilmente e senza conclusione, basta gettare in preda agli onorevoli deputati un progetto di legge d'istruzione (9)". Al di là delle difficoltà, la legge ha comunque visto la luce il 28 marzo 2003.

È inutile negare che molte critiche si sono levate da parte delle Regioni, delle Province e dei Comuni, riguardo alla scelta di utilizzare una legge delega e sulla ampiezza della delega stessa, anche perché tali enti hanno ritenuto che fosse stata menomata la loro possibilità di confrontarsi su una materia che, in virtù della riforma del Titolo V, ha visto loro attribuite nuove competenze (10).

La legge di delega è composta da soli 7 articoli che dettano le linee programmatiche, il perimetro, entro cui i decreti delegati potranno essere emanati.

Soffermandosi sugli articoli maggiormente interessanti è da segnalare l'articolo 1 che individua le finalità generali del sistema e delega il Governo affinché adotti dei decreti legislativi

(9) La citazione è tratta da L. PALMA, *Studi di legislazione scolastica comparata*, Firenze, 1875, p. 135.

(10) Così M. NUTINI, R. PALLANTE, *La riforma Moratti e le autonomie scolastiche*, Maggioli, p. 65.

per definire le norme generali sull'istruzione e i livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di istruzione e formazione professionale. Al comma 2 viene disciplinata la modalità di adozione di tali decreti: deve essere *sentita* la Conferenza unificata Stato-Regioni, invece, per quanto riguarda i decreti legislativi in materia di istruzione e formazione professionale, essi sono emanati previa *intesa* con la Conferenza unificata. In base quindi alla legge Moratti, in tale ipotesi, le Regioni non dovranno essere semplicemente "sentite", ma sarà necessario che i rapporti Stato-Regioni siano basati su specifiche intese. Questa differenza è dovuta al diverso ruolo legislativo consegnato alle Regioni a seguito della riforma del Titolo V che, come già rilevato, assegna una competenza residuale in materia di istruzione e formazione professionale. Come è noto, però, anche materie di esclusiva competenza regionale possono trovare dei limiti derivanti dalle cd. "materie trasversali" di esclusiva competenza statale, come avviene in questo caso con i LEP.

L'art. 2 stabilisce i principi e i criteri direttivi che devono essere osservati nella definizione del sistema educativo di istruzione e di formazione⁽¹¹⁾. La legge va quindi a specificare ulteriormente il sistema nazionale d'istruzione, venutosi a delineare con la legge Bassanini, istituendo appunto *il sistema educativo di istruzione e formazione*, fondato sulla integrazione tra istruzione e formazione professionale.

Inoltre, stabilisce una nuova articolazione del sistema andando a modificare quello che era l'impianto precedente.

La riforma degli ordinamenti consiste, infatti, nella scuola dell'infanzia, di durata triennale; nel primo ciclo, che comprende la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado, e in un secondo ciclo che comprende il sistema dei licei ed il siste-

(11) Ad es. deve essere promosso l'apprendimento in tutto l'arco della vita e devono essere assicurate pari opportunità. È assicurato il diritto all'istruzione e alla formazione per almeno dodici anni; l'attuazione di tale diritto si realizza nel sistema di istruzione e in quello di istruzione e formazione professionale. Deve essere garantita l'integrazione delle persone in situazione di *handicap*.

ma dell'istruzione e della formazione professionale ⁽¹²⁾. Per quanto concerne quest'ultimo sistema, si rileva che la legge delega riconosce la competenza esclusiva regionale in questo settore, ma ribadisce la necessità della rispondenza ai livelli essenziali delle prestazioni, dei titoli e qualifiche professionali di differente livello, in modo che siano vevoli su tutto il territorio nazionale.

In realtà, il sistema educativo che emerge, comprendente il sistema dei licei e quello dell'istruzione e formazione professionale, costituisce un sistema unico, indirizzato, coordinato e programmato dallo Stato.

“La legge in oggetto ha infatti prefigurato un sistema integrato, in virtù del quale la formazione professionale entra a fare parte del sistema nazionale di istruzione, vedendo di conseguenza svilire il proprio ruolo di compartecipazione allo sviluppo economico locale. E questo perché ritenere l'istruzione e formazione professionale come elementi del sistema nazionale di istruzione determina una uniformazione all'istruzione *tout court*, con la conseguenza di privilegiare l'asse dell'uniformità della struttura organizzativa su tutto il territorio nazionale rispetto a quello delle possibili differenziazioni limitate all'osservanza dei LEP” ⁽¹³⁾.

È ovvio che, in questa ottica, lo Stato viene a recuperare, a discapito di competenze regionali, spazi di legislazione anche

(12) Per quanto concerne il primo ciclo esso è costituito dalla scuola primaria, della durata di cinque anni e suddivisa in un primo anno e in due periodi didattici biennali, e dalla scuola secondaria di primo grado della durata di tre anni suddivisa in un biennio e in un terzo anno. Ulteriore differenza con il sistema precedente consiste nel fatto che scompare l'esame di Stato al termine della scuola primaria, essendo previsto solamente un esame di Stato al termine del primo ciclo di istruzione. Esame che è necessario superare per potere approdare al secondo ciclo. Tale ciclo è costituito dal sistema dei licei e dal sistema dell'istruzione e formazione professionale. I licei hanno durata quinquennale e si articolano in due bienni e in un quinto anno che completa il percorso degli studi.

(13) Si veda A. POGGI, *Un altro pezzo del “mosaico”: una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione*, in www.federalismi.it.

per ciò che riguarda la formazione professionale ⁽¹⁴⁾.

Gli unici temperamenti rinvenibili nella legge sono costituiti dalla previsione di un'intesa con la Conferenza unificata per l'adozione dei decreti legislativi in tema di istruzione e formazione professionale, anche se non si può dire altrettanto per i regolamenti governativi ⁽¹⁵⁾.

Rileva sottolineare che il sistema del "doppio canale" previsto per il secondo ciclo d'istruzione, ossia sistema dei licei, da una parte, e quello dell'istruzione e della formazione professionale dall'altra, ha sollevato alcune critiche in relazione alla precocità della scelta tra i due canali, e anche perché vi è la preoccupazione che si possa trattare la formazione professionale come un'istruzione di "serie B", accanto al più prestigioso sistema dei licei ⁽¹⁶⁾.

Come si vedrà in seguito, la legge della Regione Emilia-Romagna ha cercato di porre rimedio a questi aspetti.

A livello statale, il tentativo per ovviare alla precocità della scelta tra i due sistemi del secondo ciclo è costituito dalle cd. "passerelle" che garantiscono la possibilità di passare dal sistema dei licei a quello dell'istruzione professionale e viceversa, e anche all'interno dei sistemi stessi.

Altro elemento degno di nota di tale articolo riguarda la previsione che alle Regioni sia riservata una quota relativa ai piani di studio che concerne gli aspetti di interesse specifico regionale, anche collegata con la realtà locale, operando in questo modo un trasferimento di competenze alle Regioni in materia di *curricula* scolastici. Ciò non toglie che nella determinazioni

(14) Così A. SANDULLI, *Sussidiarietà ed autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale*, in questa *Rivista*, 2004, p. 556.

(15) Tali regolamenti sono previsti all'art. 7. Unico caso in cui viene menzionata l'intesa con la Conferenza unificata è con riguardo alla definizione degli standard minimi formativi, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all'esito dei percorsi formativi.

(16) Anche lo stesso Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione ha rilevato che "l'asimmetria conseguente ad una configurazione dei sistemi su base duale potrebbe disattendere, infatti, non solo la previsione dei passaggi dall'istruzione professionale ai licei e viceversa, ma rendere i percorsi formativi tra loro alternativi".

della quota dei piani di studio, le Regioni dovranno sempre misurarsi con i livelli essenziali delle prestazioni, con i principi fondamentali in materia di istruzione e gli ulteriori limiti derivanti dai principi cardine della Costituzione.

Proseguendo con l'analisi dell'articolato della legge delega, l'art. 4 introduce la possibilità di realizzare i corsi del secondo ciclo in alternanza scuola-lavoro e stabilisce i principi del decreto di attuazione. Si ricorda a questo proposito che il Governo ha già adottato, previa intesa con la Conferenza unificata, il decreto legislativo n. 77 del 2005.

Va sottolineato che l'alternanza scuola-lavoro si differenzia nettamente dall'apprendistato, che consiste in una particolare forma di contratto di lavoro, costituendo invece una modalità di realizzazione del percorso formativo progettata, attuata e valutata dall'istituzione scolastica e formativa in collaborazione con le imprese, con le rispettive associazioni di rappresentanza e con le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, senza realizzare un rapporto individuale di lavoro. Scopo precipuo consiste nell'assicurare ai giovani, oltre alla conoscenza di base, l'acquisizione di competenze spendibili nel mercato del lavoro.

Si conclude la disamina con l'art. 7 che opera una delega per l'emanazione di regolamenti tra i quali quello che individua i piani di studio nazionali, quello relativo alla valutazione dei crediti scolastici e gli standard per i titoli professionali, oggetto quest'ultimo per il quale è doverosamente previsto il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni.

La legge n. 53, seppur intervenuta successivamente alla modifica costituzionale che ha delineato un differente assetto dei rapporti in materia tra Stato e Regioni, ha, secondo alcuni autori ⁽¹⁷⁾ un'impostazione di fondo che si basa sull'asse Stato-Istituzioni scolastiche, attribuendo un ruolo residuale alle Regioni e agli Enti locali e segnando una discontinuità con i tra-

(17) Tra cui A. POGGI, *Un altro pezzo del "mosaico": una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di istruzione*, in www.federalismi.it.

sferimenti di funzioni verso gli ordinamenti regionali previsti dalla legge n. 59 del 1997 e attuati con il d.lgs. n. 112 del 1998.

Infatti, l'articolato della legge Moratti si basa sull'interpretazione della competenza legislativa concorrente regionale e della competenza legislativa regionale esclusiva sull'istruzione e formazione professionale, come fortemente condizionate dall'esercizio del potere governativo di definizione delle norme generali sull'istruzione e sulla determinazione dei livelli minimi essenziali delle prestazioni, nella forma dei decreti legislativi delegati e dei regolamenti ⁽¹⁸⁾.

L'ampio dibattito, che ha visto una vera e propria fase di vertenza tra Stato e Regioni, ha tuttavia riguardato particolarmente i decreti delegati ⁽¹⁹⁾.

Infatti già il primo decreto attuativo relativo al primo grado di istruzione, il n. 59 del 2004, è stato impugnato dalle Regioni.

Successivamente i toni si sono ulteriormente alzati con l'emanazione del decreto legislativo n. 226 del 2005, concernente il secondo ciclo, e soprattutto avverso il decreto ministeriale n. 776 del 2006, che dava attuazione al suddetto decreto.

Critiche principali rivolte dalle Regioni erano costituite dall'assenza di un reale confronto politico in Parlamento e nei contesti istituzionali, territoriali e scolastici.

(18) Così A. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, n. 4/2002, p. 774.

(19) Successivamente la costruzione a mosaico della riforma del sistema educativo ha, infatti, trovato parziale attuazione con: il decreto legislativo n. 59 del 19 febbraio 2004 (Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53); il decreto legislativo n. 76 del 15 aprile 2005 (Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, a norma dell'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 28 marzo 2003, n. 53), il decreto legislativo n. 77 del 15 aprile 2005 (Definizione generali relative all'alternanza scuola-lavoro, a norma dell'articolo 4 della legge 28 marzo 2003, n. 53) e il decreto legislativo n. 226 del 17 ottobre 2005 (Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell'art. 2 della l. 28 marzo 2003, n. 53).

Infatti, le Regioni, in sede di Conferenza unificata, avevano più volte chiesto un loro maggiore coinvolgimento soprattutto per l'attuazione degli aspetti ordinamentali relativi alla ridefinizione del secondo ciclo e questo in virtù delle nuove competenze costituzionali e della normativa vigente quale il d.lgs. 112 del 1998.

Il Governo allora in carica, invece, ha mortificato tale sede di confronto a volte andando persino in contrasto con gli accordi raggiunti. Il caso più palese riguarda, appunto, il decreto ministeriale n. 776 del 2006 che, anticipando l'avvio della sperimentazione della riforma del secondo ciclo all'anno scolastico 2006/2007, ha disatteso in questo modo le indicazioni emerse in sede di Conferenza unificata in base alle quali era previsto uno slittamento della sperimentazione.

La reazione delle Regioni è stata quella di mettere in moto un considerevole contenzioso giurisdizionale promuovendo vari ricorsi al Tar del Lazio e uno, da parte della Regione Toscana, alla Corte costituzionale.

Il grido di allarme lanciato riguardava, come ben si può immaginare, la violazione del principio di leale collaborazione e la menomazione delle attribuzioni regionali stabilite dall'art. 117 Cost.

La *querelle* si è ricomposta e i ricorsi sono stati ritirati *in toto*, nel momento in cui il nuovo Ministro dell'istruzione, ora ridenominato Ministro della pubblica istruzione, ha deciso di sospendere il decreto di sperimentazione.

Infine, si segnala il decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7 (Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese) che all'articolo 13 prevede misure urgenti in materia di istruzione tecnico/professionale e di valorizzazione dell'autonomia scolastica. Le novità salienti introdotte riguardano il mantenimento degli attuali istituti tecnici e professionali nell'ambito del sistema di istruzione secondaria superiore, con la conseguente soppressione dei licei tecnologici ed economici istituiti dalla legge Moratti.

5. *Le sentenze della Corte costituzionale n. 13/2004 e n. 279/2005*

Il primo snodo significativo giurisprudenziale in materia di istruzione è costituito dalla sentenza n. 13 del 2004 che chiarisce parzialmente i riflessi della riforma costituzionale sul sistema delle competenze amministrative delineatosi successivamente alla legge n. 59 del 1997, dando così una prima risposta ad uno degli interrogativi sollevati dalla dottrina in seguito alla riforma del Titolo V.

La sentenza in oggetto, inoltre, fornisce un'interpretazione della materia *istruzione* e interviene sul profilo tra tale attribuzione e quello delle funzioni amministrative già conferite alle Regioni attraverso il d.lgs n. 112 del 1998.

Nello specifico la Regione Emilia-Romagna ha ricorso avverso l'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 448/2001 (finanziaria 2002).

Secondo la ricorrente, l'articolo suddetto pone disposizioni in materia di organizzazione scolastica con riferimento alla definizione delle dotazioni organiche del personale docente e all'orario di lavoro, affidando tale competenza all'Ufficio Scolastico regionale, che è un organo statale di livello regionale, violando così il principio di sussidiarietà e di adeguatezza di cui al primo comma dell'art. 118 Cost. In base alla legge finanziaria 2002, in effetti, le determinazioni relative al personale docente sono state configurate come esclusivamente statali, riconoscendo solo un potere di proposta alle istituzioni scolastiche e nessun ruolo alle Regioni.

Sempre per la ricorrente, il legislatore nazionale interviene attraverso vere e proprie norme organizzative specifiche riguardanti le dotazioni organiche, non attenendosi al dettato costituzionale che in materia gli attribuisce solo la determinazione dei principi fondamentali.

La Consulta rileva che la questione sottoposta incide su quel "complesso intrecciarsi in una stessa materia di norme generali, principi fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche", ma ritiene che ai fini

della decisione in oggetto non sia necessario definire interamente le rispettive sfere di applicazione e il tipo di rapporto tra le norme generali sull'istruzione e i principi fondamentali. La Corte assume per certo solo che l'ambito della legislazione regionale sta nella programmazione della rete scolastica.

La Corte spiega tale assunto in base al fatto che è "implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita nella forma della competenza delegata dall'art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998". Quindi, l'attribuzione alle Regioni della funzione di programmazione della rete scolastica, sancita dal d.lgs n. 112 del 1998, implica l'automatica riconduzione ad esse anche delle funzioni collegate, tra le quali la distribuzione del personale delle scuole.

La Consulta poi precisa che era conferito alle Regioni, nell'ambito della programmazione e della gestione del servizio scolastico, tutto quanto non coinvolgesse gli aspetti finanziari e la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche²⁰. Quindi, una volta che la materia istruzione risulta essere passata alla competenza concorrente Stato-Regioni, allo Stato spetta solo la fissazione dei principi. Di conseguenza, la distribuzione del personale alle istituzioni scolastiche, che non può essere qualificata quale materia di norme generali in quanto strettamente connessa alla programmazione della rete scolastica, non è da riservare interamente allo Stato, cosicché ad esso non resta che la possibilità di determinare principi sul punto, che poi spetta alle Regioni svolgere con una propria disciplina.

Si può quindi sottolineare come la sentenza in oggetto asse-

(20) La Corte nulla dice sulla distribuzione delle risorse finanziarie, ma secondo A. SANDULLI, *Sussidiarietà ed autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale*, in questa *Rivista*, 2004, p. 552, si può ritenere che anche tale compito sia di spettanza regionale, dal momento che non si può elaborare una vera e propria politica di programmazione della rete scolastica qualora non si possa disporre delle modalità di distribuzione del personale e delle risorse finanziarie. Invero se può essere rinvenuto un limite a tale politica regionale, esso va individuato, scendendo verso il basso, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e non certo risalendo verso l'alto nelle ingerenze dell'apparato periferico dello Stato.

gni un ruolo significativo al d.lgs. n. 112/1998 al fine di comprendere i limiti dell'attività legislativa statale e determini, inoltre, una regionalizzazione delle strutture che prima erano ad appannaggio dell'apparato periferico dello Stato.

Nella conclusione, però, la Corte osserva che una caducazione immediata della norma statale impugnata provocherebbe delle conseguenze ancora più incompatibili con la Costituzione e andrebbe ad incidere sulla continuità di funzionamento del servizio di istruzione, perciò rileva che le preesistenti norme statali continuano a vigere, nonostante il mutato assetto delle attribuzioni, fino all'adozione di leggi regionali conformi alla nuova competenza.

In questa sentenza è anche importante sottolineare le indicazioni che da essa scaturiscono in merito alle autonomie scolastiche, seppur, secondo alcuni autori ⁽²¹⁾, in virtù dello specifico quesito posto alla Consulta, rimanga parzialmente in ombra il profilo dell'interazione di competenze Stato-Regioni-Istituzioni scolastiche.

Queste ultime infatti costituiscono la base del giudizio fornito dalla Corte in base alla seconda censura proposta dalla Regione Emilia-Romagna, quella contro il comma 4 dell'art. 22 della legge n. 448 del 2001. Tale aspetto non riveste il ruolo di fulcro della pronuncia, ma può essere utile per gli spunti che ne possono derivare ⁽²²⁾.

Nel punto rileva come la Corte costituzionale abbia prelimi-

(21) Cfr. A. POGGI, *www.federalismi.it*.

(22) A. SANDULLI, *Sussidiarietà ed autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale*, in questa *Rivista*, 2004, p. 557. L'autore rileva come da tali asserzioni si possano ricavare alcune considerazioni: innanzitutto che la disciplina ed i confini dell'autonomia scolastica devono essere tracciati dal legislatore statale in sede di definizione delle norme generali dell'istruzione, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva dello Stato; in secondo luogo, Stato e Regioni non possono comprimere l'autonomia delle scuole nell'esercizio della rispettiva potestà legislativa concorrente; terzo, l'autonomia riconosciuta alle scuole deve essere rispettosa dei principi di proporzionalità e di adeguatezza, dovendo trattarsi di "adeguati spazi di autonomia"; in quarto luogo anche la norma statale posta in essere in sede di potestà legislativa esclusiva potrebbe rivelarsi costituzionalmente illegittima, qualora venisse ad erodere gli adeguati spazi di autonomia riconosciuti alle scuole.

narmente sostenuto che la lesione eventuale dell'autonomia scolastica da parte della normativa statale non possa essere sollevata dalle istanze regionali.

La Corte, però, prosegue sottolineando che alle istituzioni scolastiche devono essere assicurati "adeguati spazi di autonomia che le leggi statali e quelle regionali, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, non possono pregiudicare".

La sentenza appena esaminata ha quindi tentato di definire la competenza concorrente e precisato che lo Stato non può compimerla con norme generali, tuttavia non si è addentrata in una distinzione tra le norme generali sull'istruzione e i principi fondamentali della materia, discorso che invece è stato abbozzato dalla sentenza n. 279 del 2005.

Tale sentenza è scaturita da un ricorso proposto dalla Regione Emilia-Romagna e da uno della Regione Friuli Venezia Giulia, avverso alcuni articoli del decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59 (Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53), ricorsi che sono stati poi riuniti per essere decisi in un unico provvedimento.

Schematicamente si possono raggruppare in due tipologie i rilievi sollevati dalla Regione Emilia-Romagna e dal Friuli Venezia Giulia, infatti in alcune censure viene contestata la mancanza di una leale collaborazione da parte dello Stato nei confronti delle Regioni, ed in altri casi, invece, viene ravvisata un'espansione dello Stato, nel senso che, quest'ultimo, avrebbe disciplinato alcuni aspetti in materia concorrente attraverso l'utilizzo di norme di dettaglio, invece che di principi fondamentali.

La Corte, per la risoluzione della controversia, preliminarmente ritiene opportuno individuare le norme generali e distinguerle soprattutto dai principi fondamentali, in quanto l'obiettivo dichiarato dal decreto legislativo impugnato è quello di dettare norme generali.

Si ricorda che tale distinzione risulta molto importante perché va ad incidere su due differenti tipologie di competenza: le

norme generali in materia di istruzione sono di esclusiva competenza statale, mentre i principi fondamentali rientrano nella competenza dello Stato, pur nel quadro di una concorrenza col potere regionale.

La Corte costituzionale, in questa sentenza, non ha fatto ricadere specifiche norme dentro una delle due tipologie, ha semplicemente cercato di darne una generica definizione, in base alla quale asserisce che: “le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell’ambito propriamente regionale”. Mentre i principi fondamentali “pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose”.

Per quanto riguarda gli aspetti più interessanti ⁽²³⁾ della sentenza in commento, si rileva che lo Stato può stabilire, in base all’art. 7, commi 1, 2, primo periodo, e 4, primo periodo e l’art. 10, commi 1, 2, primo periodo e 4, primo periodo, del decreto in oggetto, l’orario annuale delle lezioni, delle ulteriori attività educative e didattiche rimesse all’organizzazione delle istituzioni scolastiche e quello relativo alla mensa e al dopo mensa per la scuola primaria e secondaria. Per le Regioni ricorrenti si trattava di norme di dettaglio che fissano rigidamente gli orari, escludendo qualsiasi residuo margine di competenza regionale.

La Corte stabilisce che invece tali norme sono espressive di “livelli minimi di monte-ore di insegnamento validi per l’intero territorio nazionale, ferma restando la possibilità per ciascuna

(23) Si ricorda che la sola Regione Emilia-Romagna ha impugnato l’art. 1, comma 3, del decreto asserendo che attribuisce competenze amministrative agli uffici scolastici regionali nella materia concorrente dell’istruzione. Per la Corte in realtà la norma non attribuisce allo Stato una funzione amministrativa, ma lo legittima solo a fare accordi funzionali alla realizzazione della continuità educativa. Sempre la sola Emilia-Romagna ha censurato l’art. 14, comma 3, che stabilisce che, fino alla messa a regime della scuola secondaria di primo grado, il relativo assetto organico viene confermato secondo i criteri fissati con il d.P.R. n. 782 del 1982. La Corte rileva l’inammissibilità della censura essendo troppo generica, non essendo individuate specifiche disposizioni del d.P.R. in contrasto con il nuovo assetto costituzionale.

Regione (e per le singole istituzioni scolastiche) di incrementare, senza oneri per lo Stato, le quote di rispettiva competenza”.

Altro motivo di doglianza delle Regioni ha riguardato gli articoli 7, comma 4, secondo periodo e 10, comma 4, secondo periodo, che costituiscono due disposizioni di identico contenuto che, rispettivamente per la scuola primaria e secondaria, prevedono che le istituzioni scolastiche, per lo svolgimento delle attività e degli insegnamenti opzionali che richiedano una specifica professionalità non riconducibile al profilo professionale dei docenti della scuola primaria o secondaria, stipulino contratti di prestazione d’opera con esperti in possesso di titoli definiti con decreto del MIUR, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica. Anche in questo caso entrambe le ricorrenti hanno ravvisato una violazione del principio di leale collaborazione, non essendo prevista una specifica intesa con la Conferenza unificata. Inoltre lo Stato lederebbe con tali norme di dettaglio anche le istituzioni scolastiche.

Per la Consulta invece le norme impugnate rientrano nelle norme generali sull’istruzione in quanto sorrette da esigenze di unitarietà di disciplina sull’intero territorio nazionale.

Sempre entrambe le Regioni hanno impugnato una norma relativa alla previsione della figura del *tutor*, ritenuta una norma di dettaglio.

La Corte stabilisce a tal proposito che “la definizione dei compiti e dell’impegno orario del personale docente, dipendente dallo Stato, rientra sicuramente nella competenza statale esclusiva di cui all’art. 117, comma secondo, lettera g), della Costituzione, trattandosi di materia attinente al rapporto di lavoro del personale statale. Non sussiste, pertanto, alcuna violazione della competenza regionale in materia di istruzione”.

La Corte, insomma, non ravvede che la norma censurata rientri nella materia istruzione, ma in un’altra tipologia di materia di esclusiva competenza statale.

La sola Regione Emilia-Romagna censura l’art. 2, comma 1, che detta una disciplina a regime dell’accesso alla scuola dell’infanzia senza attendere i risultati della fase di sperimentazione e così violando le disposizioni della legge delega n. 53

del 2003. La Consulta a questo proposito esordisce ribadendo che alle Regioni non spetta la denuncia del vizio per eccesso di delega se non nel caso che “da tale vizio discenda una diretta lesione dell’autonomia regionale”. E prosegue ravvedendo una esigenza di unitarietà nella omogeneità anagrafica.

Entrambe le ricorrenti, poi, censurano gli artt. 12 e 13 per le parti relative alle modulazioni delle anticipazioni e subordinatamente a causa del mancato rispetto del principio di leale collaborazione.

Ed è proprio su questo secondo aspetto che la Corte si pronuncerà a favore delle Regioni. La Corte infatti asserisce che il coinvolgimento delle realtà locali nella fase di graduale anticipazione dell’età di accesso alla scuola, almeno per quanto riguarda la scuola dell’infanzia, e pur essendo la materia riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato, è stato ritenuto opportuno dal legislatore statale, come dimostra la partecipazione dell’ANCI, in forma consultiva, al relativo procedimento decisionale.

La Corte prosegue che, preso atto della volontà collaborativa manifestata dal legislatore statale, occorre considerare che, in materia di istruzione, il naturale interlocutore dello Stato è la Regione, in quanto gli enti locali sono privi di competenza legislativa. Quindi le norme sono costituzionalmente illegittime laddove non è previsto che il decreto del MIUR sia adottato sentita la Conferenza unificata.

Infine l’ultima questione sollevata da entrambe le Regioni concerne l’art. 15, comma 1, secondo periodo, che affida ad un decreto emanato dal MIUR di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze la possibilità di attivare incrementi di posti per le attività di tempo pieno e prolungato nell’ambito dell’organico del personale docente.

Per le ricorrenti anche le funzioni riguardanti l’organico dovrebbero essere oggetto di trasferimento, insieme alle necessarie risorse, nel quadro di una complessiva attuazione dell’art. 119 Cost.

La Corte rileva la fondatezza della questione in quanto la materia attiene ad aspetti dell’organizzazione scolastica che in-

tersecano le competenze regionali, quindi va rispettato il principio di leale collaborazione coinvolgendo nelle scelte anche le Regioni, sentendo la Conferenza unificata.

Si può quindi concludere che in merito alle questioni accolte esse attengano i profili della mancata previsione di meccanismi di leale collaborazione nella adozione dei decreti ministeriali per la determinazione della graduale anticipazione dell'età di accesso alla scuola e per attivare incrementi di posti per le attività a tempo pieno e prolungato nell'ambito dell'organico del personale. In tali settori, la Corte fa rilevare che, a fronte di uno spirito collaborativo del legislatore statale, l'interlocutore privilegiato sia la Regione e non l'ANCI, perché le scelte definite in sede statale intersecano le competenze regionali in materia educativa.

6. *La legge n. 12/2003 dell'Emilia-Romagna e la sentenza n. 34/2005 della Corte costituzionale*

Il 30 giugno 2003 la Regione Emilia-Romagna ha approvato la legge n. 12 (Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro).

Nella predisposizione della legge è stato ritenuto indispensabile attivare un confronto e consultare i soggetti interessati a vario titolo, quali i rappresentanti delle autonomie locali, del mondo della scuola, degli enti di formazione professionale e dell'associazionismo, che saranno poi i veri fruitori della normativa regionale. Tale attività di ascolto si è realizzata in un periodo successivo alla riforma costituzionale, ma antecedente alla approvazione della legge n. 53 del 2003. È importante però rilevare che il progetto di legge presentato dalla Giunta regionale, e conseguentemente la legge stessa, sono cronologicamente successivi alla riforma Moratti. Questione di non poco conto, perché la Regione assume entrambe le riforme come basi sulle quali organizzare e sviluppare le proprie politiche.

L'obiettivo maggiormente caratterizzante la legge consiste nella valorizzazione della persona e nell'innalzamento dei livelli culturali e professionali, promuovendo un sistema di istruzione e formazione, anche in integrazione tra loro, non solo per tutti, ma per tutto l'arco della vita.

La normativa regionale mira a qualificare ulteriormente il sistema nazionale dell'istruzione nel proprio territorio, senza però ricercare forme di "regionalizzazione" del sistema scolastico, e anzi, a garanzia dell'unitarietà del sistema dell'istruzione, assume a fondamento della propria iniziativa legislativa l'ordinamento nazionale dell'istruzione.

Il capo II concerne il sistema formativo ed è suddiviso in tre sezioni.

Nella prima sezione, all'articolo 3, viene definita la natura e le caratteristiche del sistema formativo che "si sostanzia nell'insieme delle azioni e delle relazioni che i soggetti operanti nell'istruzione, nella formazione professionale e nell'educazione non formale attuano e instaurano tra loro", e si fonda sui principi di unitarietà, di pluralismo e di specificità. A tal uopo la Regione valorizza le Istituzioni scolastiche, le Università e gli organismi di formazione professionale accreditati, rafforzando le relazioni tra di loro e con il territorio.

Nella stessa sezione viene anche affrontato il tema dei riconoscimenti e delle certificazioni delle competenze acquisite.

La Regione a tale proposito riconosce la competenza esclusiva statale in merito alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni che taglia trasversalmente anche la materia di esclusiva competenza regionale della formazione professionale. La Regione, allora, per garantire una definizione omogenea, il riconoscimento e la spendibilità su tutto il territorio nazionale dei livelli formativi essenziali delle qualifiche professionali e delle certificazioni di competenze, stipula accordi tra le altre Regioni e lo Stato.

Viene anche istituito, all'art. 6, il libretto formativo personale, che può essere richiesto dagli interessati e nel quale vengono annotati i crediti formativi acquisiti e anche le competenze apprese durante le esperienze lavorative.

La sezione II è dedicata al sostegno e sviluppo dell'innovazione.

Tale sezione merita un particolare approfondimento soprattutto in relazione agli articoli che hanno trovato opposizione da parte del Governo che, appunto, li ha impugnati di fronte alla Corte costituzionale.

La prima disposizione su cui si è appuntato il ricorso governativo attiene l'art. 7, comma 5, relativo alla qualificazione delle risorse umane, anche attraverso la concessione di assegni di studio da destinare al personale della formazione professionale, nonché al personale della scuola, che si avvalga del periodo di aspettativa di cui all'art. 26, comma 14, della legge n. 448 del 1998, e cioè di una aspettativa non retribuita del periodo massimo di un anno.

La critica sollevata a questo proposito dal Governo si basava principalmente sul fatto che l'incentivo previsto dalla legge regionale alterava la regola generale fissata dalla legge statale, creando disuguaglianza tra situazioni identiche dei dipendenti scolastici ⁽²⁴⁾.

La Corte rileva che il principio fondamentale posto dalla disposizione di legge statale consista nel concedere al personale scolastico la facoltà di fruire di un periodo annuale di aspettativa non retribuita, senza allegare alcun particolare motivo. In questa prospettiva ritiene che l'articolo censurato non introduca nessuna nuova fattispecie di aspettativa e che la finalità di elevazione professionale del personale scolastico venga perseguita senza scalfire il principio fondamentale invocato dallo Stato.

L'art. 9, comma 3, fa riferimento all'alternanza scuola-lavoro come modalità didattica tale da non costituire una sorta di ulteriore canale nel quale svolgere l'obbligo formativo insieme a quello dell'istruzione, della formazione professionale e dell'apprendistato. Anche tale disposizione è stata oggetto di

(24) La Regione a sua volta si è difesa argomentando che gli assegni di studio attono alla potestà legislativa regionale residuale in materia di formazione-qualificazione del personale ovvero di sostegno all'innovazione non concernente i "settori produttivi".

impugnazione.

Il ricorrente sostiene che l'istituto dell'alternanza scuola-lavoro dovrebbe conformarsi all'art. 4 della legge n. 53 del 2003, avendo portata generale e costituendo uno degli elementi centrali del sistema integrato.

Secondo la Corte la norma regionale non mette in discussione la competenza statale nel definire gli istituti generali e fondamentali dell'istruzione che al contrario vengono assunti a base della legislazione regionale.

Il capo III tratta diffusamente il tema dell'istruzione e formazione professionale ed è suddiviso in numerose sezioni.

In tema di formazione professionale viene innovata la precedente normativa risalente al 1979.

In questo capo, sono previste alcune norme specifiche per due segmenti fondamentali del sistema formativo: la scuola dell'infanzia e l'educazione degli adulti. Non sono invece contenute delle norme sui cicli scolastici o parti di essi, in quanto costituiscono elementi dell'ordinamento nazionale sull'istruzione, acquisito come fondamento della normativa regionale.

Anche l'articolo 17 sulle finalità della scuola dell'infanzia ha subito l'opposizione del Governo ⁽²⁵⁾.

Le doglianze statali riguardano il fatto che la Regione avrebbe definito le finalità della scuola dell'infanzia, aspetto invece rientrante tra le norme generali sull'istruzione riservate alla esclusiva competenza statale e tra l'altro già definite dall'art. 2, comma 1, lettera e), della legge n. 53 del 2003.

Per lo Stato quindi la Regione non può nemmeno in termini integrativi definire specifiche finalità per tale genere di scuola. Emerge quindi il contrasto tra due differenti modi di intendere la competenza legislativa regionale: il primo consiste in una concezione più estensiva in base alla quale il rispetto delle norme generali e dei principi fondamentali non esclude margini di più specifica finalizzazione da parte delle Regioni, l'altro

(25) La Regione con tale articolo persegue l'obiettivo della generalizzazione della scuola anche attraverso l'utilizzo di mezzi propri, aggiuntivi a quelli statali, al fine di ampliare l'offerta scolastica e la sua fruizione.

maggiormente restrittivo che potrebbe produrre rischi di appiattimento della legislazione regionale in materia ⁽²⁶⁾.

La Corte si pronuncia sulla infondatezza delle censure in quanto ritiene che l'art. 17 non fornisca alcuna indicazione del percorso della scuola dell'infanzia, ma che predisponga nell'ambito di quanto stabilito dalla legge statale e in forza delle competenze regionali in materia di istruzione, interventi a supporto di una offerta formativa in un settore nel quale sono più che mai direttamente coinvolti i principi costituzionali che riguardano l'educazione e la formazione del minore (artt. 2, 29, 30, 31 Cost.).

Nella seconda sezione sono previsti degli interventi per favorire il successo formativo e per contrastare l'abbandono scolastico.

All'interno della sezione III si rinviene uno degli elementi maggiormente innovativi e caratterizzanti la legge della regione Emilia-Romagna: l'integrazione fra l'istruzione e la formazione professionale e conseguente superamento della logica dei canali formativi separati.

L'integrazione si realizza sia nel segmento dell'obbligo formativo, sia in quello della formazione superiore, sia nella formazione post-laurea, sia nell'educazione degli adulti. L'aspetto fondamentale consiste nella compenetrazione, in un progetto unitario, delle conoscenze tipiche dell'istruzione e di quelle tipiche della formazione professionale.

L'articolo 26, comma 2, è stato impugnato dal Governo. Secondo il ricorrente, che pur riconosce in materia competenza regionale, esso violava gli artt. 3 e 97 della Cost., e si poneva in contrasto con quanto previsto dalla legge delega n. 53 del 2003, ledendo il diritto al riconoscimento dei crediti ed al passaggio tra i sistemi per tutti gli studenti che provengano da percorsi non integrati.

Anche in questo caso la Corte decide per la non fondatezza

(26) Si veda C. GUSMANI, M. RICCIARDELLI, *Accesso al sapere: istruzione e formazione professionale nella legge della Regione Emilia-Romagna n. 12 del 2003*, in questa *Rivista*, n. 2-3/2004, p. 335.

delle censure, in quanto ritiene che il senso da ascrivere alla disposizione regionale sia quello di “individuare, come base preferibile per il riconoscimento e per reali, e non solo teoriche, possibilità di passaggio, proprio l’istituto dell’integrazione del sistema, senza perciò eliminare altre forme legali di riconoscimento e, specialmente, di crediti”.

Un articolo apposito, poi, viene dedicato interamente al biennio integrato nell’obbligo formativo. La Regione ha così cercato di migliorare un aspetto della normativa nazionale di riferimento che non condivideva. La legge Moratti, infatti, impone agli studenti una scelta, ritenuta troppo precoce, tra il sistema dei licei e quello della formazione professionale che risultano essere dei percorsi formativi fortemente differenziati. Per limitare i danni che una siffatta impostazione potrebbe produrre, la scelta del legislatore regionale è stata quella di offrire opportunità formative integrate a tutti i ragazzi (anche a quelli che potrebbero scegliere subito dopo la scuola media la formazione professionale), che consentano loro di consolidare le conoscenze di base indispensabili per proseguire qualsiasi percorso formativo e professionale, rinviando la capacità di scelta. La Regione in questo modo, però, non interviene sull’obbligo scolastico, in quanto parte dell’ordinamento nazionale dell’istruzione.

Sulla formazione professionale si sofferma diffusamente la sezione IV.

Preliminarmente si sottolinea che nessun articolo di tale sezione ha subito critiche governative.

La legge disciplina anche le tipologie delle azioni formative, a partire dalla formazione professionale iniziale, alla formazione superiore, continua e permanente. Tra gli elementi per il consolidamento del sistema della formazione, assume particolare rilevanza l’accreditamento degli enti, quale elemento indispensabile per beneficiare di finanziamenti pubblici, finalizzato a garantire la qualità dei soggetti e dei servizi formativi ⁽²⁷⁾.

(27) L’accreditamento viene riconosciuto sulla base di requisiti qualitativi essenziali di competenze, di risorse strumentali, di processo e di risultati. Spetta alla Giunta re-

L'obiettivo del rafforzamento della formazione professionale si persegue, inoltre, intervenendo a favore degli organismi accreditati con azioni a sostegno dell'innovazione didattica, della formazione e dell'aggiornamento delle risorse umane impegnate nel settore, nonché col miglioramento delle strutture edilizie che ospitano le attività formative.

L'ultima sezione, la V, si occupa della educazione degli adulti.

Innanzitutto si rileva che è proprio su tale tipologia di educazione che l'Unione europea ha chiesto agli Stati membri di sviluppare una forte azione di governo. Di converso però è proprio su questo aspetto che si rinvengono lacune a livello nazionale. Infatti la legge n. 53 del 2003 non norma questo segmento formativo decisivo per le persone al fine di favorirne l'adattabilità alle trasformazioni dei saperi e per evitare l'obsolescenza delle competenze ed i conseguenti rischi di esclusione sociale⁽²⁸⁾.

La legge regionale, invece, prevede e sostiene percorsi d'apprendimento per tutto l'arco della vita delle persone, finalizzati sia al recupero e al completamento dei percorsi scolastici e formativi, sia all'aggiornamento professionale dei lavoratori operando attraverso l'integrazione tra l'istruzione e la formazione professionale.

L'art. 41 ha subito l'impugnazione statale, in quanto, a dire della parte ricorrente, l'educazione degli adulti, finalizzata al rilascio di titoli di studio, rientra pur essa nell'ambito delle norme generali dell'istruzione, violando di conseguenza l'art. 117, comma 2, lettera n), Cost.

La Corte costituzionale ritiene invece che la normativa re-

gionale, inoltre, la definizione dei profili formativi e delle qualifiche professionali, dei rispettivi standard formativi, dei criteri e delle procedure per il rilascio delle certificazioni e dei criteri per la gestione delle risorse.

(28) Tranne che per il riferimento rinvenibile all'art. 1, comma 3, lettera l), dove vengono elencati gli interventi a sostegno dei quali viene predisposto un piano programmatico di interventi finanziari e quello generico all'art. 2, comma 1, lettera a), dove la legge delega prevede che è promosso l'apprendimento in tutto l'arco della vita.

gionale si ponga in linea con le finalità individuate dalla legge n. 53 del 2003 e anche con quelle prefigurate in ambito comunitario dal Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000, muovendosi a sostegno o al recupero di conoscenze necessarie per il reinserimento sociale e lavorativo e dunque “in un ambito riconducibile a quello affidato alla competenza regionale in materia di istruzione e formazione professionale”.

Proseguendo nella disamina della legge n. 12 del 2003, si giunge al capo IV che contiene la disciplina inerente la programmazione generale e la programmazione territoriale.

All'articolo 44 si rinviene l'ultima norma impugnata dal Governo, laddove viene stabilito che al Consiglio regionale spetta l'approvazione, su proposta della Giunta, dei criteri per la definizione dell'organizzazione della rete scolastica, ivi compresi i parametri dimensionali delle istituzioni scolastiche. Per l'Avvocatura generale dello Stato si tratta di competenza esclusiva statale rientrante nelle norme generali sull'istruzione.

A questo proposito la Corte richiama la precedente sentenza, la n. 13 del 2004, e ribadisce che già la normativa antecedente la riforma del Titolo V prevedeva la competenza regionale in materia di dimensionamento delle istituzioni scolastiche e postulava la competenza anche sulla programmazione scolastica di cui all'art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998. In base a queste considerazioni la Consulta rimarca ulteriormente la statuizione contenuta nella sentenza n. 13 del 2004 e quindi esclude che il legislatore costituzionale del 2001 abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita.

Per concludere, si analizza il capo V, nel quale viene trattata la collaborazione istituzionale che rappresenta una metodologia importante di lavoro. Tutti i soggetti che operano nel sistema formativo non devono agire in una logica di isolamento, ma all'interno di un sistema di collaborazione istituzionale.

Tale collaborazione dovrà essere fondata su accordi territoriali e sul lavorare in rete, consentendo così di superare la logica degli interventi settoriali.

Il sistema risulta in questo modo complesso e composto da tanti e diversificati soggetti per i quali, nella legge, si trovano

articoli dedicati a valorizzare la specificità delle competenze e a rafforzarne le relazioni.

Per quanto riguarda la collaborazione istituzionale sono previsti, a livello regionale e provinciale, organismi di confronto tra Regione, autonomie scolastiche, Enti locali, Università e enti di formazione professionale. La concertazione avviene in organismi paritetici con le organizzazioni sindacali e datoriali maggiormente rappresentative. La partecipazione sociale viene realizzata con l'istituzione di consulte regionali, degli studenti e dei genitori, e attraverso gruppi di lavoro per la valorizzazione delle competenze e delle esperienze dei docenti nella definizione degli indirizzi di programmazione regionale.

Infine, si sottolinea lo stretto legame tra le tematiche relative al sistema formativo e quello del lavoro, che emerge chiaramente in molte disposizioni della legge, che ha tra le sue finalità anche quella di favorire l'inserimento nel mondo del lavoro ⁽²⁹⁾.

Autorevole dottrina all'epoca della approvazione della legge dell'Emilia-Romagna aveva rilevato come essa si spingesse "agli estremi limiti della potestà legislativa concorrente in materia di istruzione" ⁽³⁰⁾. Il fatto che la legge sia uscita indenne dal giudizio della Consulta, che ha dichiarato infondate tutte le questioni di legittimità sollevate dal Governo, fa dedurre che il tentativo sia riuscito, rimanendo entro i limiti tracciati dalla Costituzione e dalla normativa statale.

7. La legislazione regionale dopo il Titolo V e la sentenza n.

(29) Un ulteriore elemento che conferma tale assunto è costituito dal fatto che la legge ha ridisciplinato un organismo che ha funzioni di verifica, valutazione e proposta, sia in relazione al sistema informativo, sia in relazione alle politiche del lavoro: la Commissione regionale tripartita (organo in origine prefigurato dal decreto legislativo n. 469 del 1997 di conferimento di funzioni relative al collocamento nell'ambito delle riforme "Bassanini" già disciplinata dalla legge della Regione Emilia-Romagna n. 25 del 1998 in materia di collocamento e politiche del lavoro). C. GUSMANI, M. RICCIARDELLI, *cit.*, p. 333.

(30) Così A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Il Mulino, 2003, p. 107.

120/2005: cenni

Non vi è dubbio, sulla scorta di quanto fin qui rilevato, che le Regioni abbiano visto un incremento delle loro competenze nella materia oggetto di analisi a seguito della riforma costituzionale.

Tralasciando le leggi regionali che si sono occupate del diritto allo studio ⁽³¹⁾, settore in cui le Regioni non hanno visto modificata la loro competenza in seguito alla riforma, ci si soffermerà, invece, nella disamina della legislazione regionale che ha tentato di riempire i nuovi spazi creati dal novellato Titolo V.

Le più interessanti leggi regionali che si situano in questo filone sono costituite da quella dell'Emilia-Romagna, già analizzata, e quella della Toscana, la n. 32 del 2002 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro).

Queste leggi hanno il pregio di incentrarsi su una regolamentazione integrata di settori tradizionalmente tenuti distinti quali sono l'istruzione e la formazione professionale.

A differenza della legge emiliano-romagnola, quella toscana è stata approvata sì dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, ma in un periodo antecedente l'emanazione della legge n. 53 del 2003.

C'è da rilevare da un lato che la Regione Toscana ha disciplinato in un unico atto normativo la materia istruzione, formazione professionale e quella del lavoro, così evidenziando con maggiore chiarezza i punti di contatto tra le due materie, dall'altro va detto che la legge dell'Emilia-Romagna, concentrandosi solo sull'aspetto dell'istruzione e formazione professionale anche in integrazione tra loro, risulta essere più organi-

(31) A questo proposito si ricorda solo che un numero molto elevato di leggi regionali sono state adottate successivamente alla riforma del Titolo V, alcune Regioni hanno scelto la via della borsa di studio, altre quella del buono scuola.

Una sentenza interessante a questo proposito è la n. 423 del 2004 in cui la Corte stabilisce la fine dei buoni scuola statali asserendo esplicitamente che nelle materie di competenza legislativa regionale lo Stato non può dettare vincoli di destinazione dei finanziamenti stanziati.

ca.

Ad ogni modo anche la legge della Toscana si pone come obiettivi dei propri interventi quello di favorire la possibilità di apprendere lungo l'intero arco della vita, di garantire ai disabili l'integrazione, di sostenere lo sviluppo qualitativo dell'offerta di istruzione.

La Toscana poi istituisce la Conferenza zonale per l'istruzione e, a differenza della legge dell'Emilia-Romagna, inserisce anche articoli concernenti le finalità, i destinatari e le tipologie del diritto allo studio scolastico e universitario. L'Emilia-Romagna, invece, si limita a statuire che "resta ferma la normativa regionale vigente in materia di diritto allo studio, quale strumento essenziale per rendere effettivo il diritto di ogni persona ad accedere a tutte le opportunità formative".

Entrambe le leggi hanno trovato ostacoli nel loro percorso, in quanto sono state oggetto di impugnazione statale, ma sono uscite indenni dalle sentenze della Consulta che non ha recepito nessuna delle censure governative.

Il Governo ha impugnato due articoli del Testo unico toscano e recentemente la Corte costituzionale si è espressa con la sentenza n. 120 del 2005.

A giudizio del Governo, le norme censurate sarebbero invasive della competenza esclusiva statale, sia quella riguardante la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, sia quella concernente le norme generali sull'istruzione, inoltre, tali norme impuginate, anche se le si volesse ritenere disposizioni concernenti materia concorrente, sarebbero comunque illegittime. Il motivo di questa ultima asserzione governativa sta nel fatto che il Testo unico della Regione Toscana è intervenuto prima della elaborazione della nuova normativa nazionale in materia di politica dell'istruzione, quindi non era ancora stata emanata la legge n. 53 del 2003 e ovviamente nemmeno il successivo decreto di attuazione, il d.lgs. n. 59 del 2004, che sono invece intervenuti nelle more della sentenza. Quindi, per il Governo le Regioni non possono comunque intervenire prima che, con legge dello Stato, siano definiti i principi generali, altrimenti ci sarebbe il rischio di avere tanti distinti sistemi educativi e non un

solo sistema educativo nazionale.

Entrando nello specifico, il Governo contestava l'articolo 4, comma 2, laddove viene demandata ad un regolamento di Giunta la fissazione degli standard ai quali si dovranno attenere i servizi educativi per la prima infanzia.

Altra censura riguarda l'articolo 28, comma 2, in cui è attribuita alla Regione la definizione degli standard qualitativi, delle linee guida di valutazione e di certificazione degli esiti e dei risultati della funzione. Anche in questo caso il Governo ritiene si tratti di materia riservata al legislatore statale.

Per quanto riguarda la prima censura relativa agli asili nido, la Corte cita una precedente sentenza, la n. 370 del 2003, nella quale si precisava che tale disciplina ricade nella materia dell'istruzione e per alcuni profili nella materia della tutela del lavoro: entrambe quindi rientranti nella potestà legislativa concorrente. Di seguito, nella sentenza si sottolineava la competenza regionale per l'individuazione di criteri per la gestione e l'organizzazione degli asili, seppur nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale.

Nel caso specifico, la Corte non ha ritenuto che l'articolo 4, comma 2 del Testo unico della regione Toscana andasse a determinare i livelli essenziali delle prestazioni, limitandosi invece ad incidere sull'assetto organizzativo e gestorio degli asili nido.

Né, per la Corte, l'articolo impugnato è ricompreso nelle norme generali sull'istruzione, in quanto queste sono individuate come "quella disciplina caratterizzante l'ordinamento dell'istruzione e che, dunque, presenta un contenuto essenzialmente diverso da quello *lato sensu* organizzativo nel quale si svolge la potestà legislativa regionale".

Anche la questione sollevata relativamente all'articolo 28, comma 2, risulta essere infondata in quanto si tratta di una disciplina di natura essenzialmente organizzativa.

Infine, è da sottolineare il fatto che la Corte ribadisce anche in tale sentenza che le Regioni, in materie concorrenti, possono legiferare seppur in assenza di nuovi principi fondamentali, basta che rispettino i principi fondamentali risultanti dalla legisla-

zione statale in vigore, altrimenti si verificherebbe una paralisi dell'attività legislativa regionale ⁽³²⁾.

Altra normativa regionale che desta interesse è costituita dalla legge regionale n. 33 del 2003 della Regione Basilicata (Riordino del sistema formativo integrato), la quale, invece, si concentra principalmente sulla formazione professionale, e si basa su azioni per la promozione dell'orientamento, dell'istruzione e formazione professionale e delle politiche attive del lavoro. La Regione Basilicata chiaramente individua come destinatari degli interventi i cittadini europei che abbiano assolto l'obbligo scolastico.

All'art. 4 è disposto che "la Regione promuove il sistema unificato di istruzione e formazione regionale finalizzato alla educazione e preparazione professionale dei giovani fino al 18° anno di età per il conseguimento di qualifiche e specializzazioni professionali che assicurino l'ingresso nel mercato del lavoro".

Come la Regione Emilia-Romagna, la legge della Basilicata favorisce i passaggi tra il sistema di istruzione scolastica e dell'istruzione e formazione professionale.

Tema ricorrente della legge è lo sviluppo della occupabilità, la stretta interconnessione tra formazione professionale e mondo del lavoro, cercando di elevare le competenze professionali, le qualifiche e le specializzazioni.

La legge della Basilicata distingue tra formazione continua e formazione permanente, agli articoli 7 e 8. La prima consiste nell'adeguamento della professionalità di dipendenti di imprese, attraverso la promozione di interventi volti allo sviluppo delle competenze di base, al perfezionamento e alla riqualificazione. La formazione permanente invece prescinde dalla condizione lavorativa ed ha lo scopo di assicurare a tutti i cittadini l'apprendimento per tutto l'arco della vita. Ovviamente viene anche dato spazio alla formazione rivolta a soggetti in condizione di svantaggio.

Analoghi articoli si rinvengono anche nelle leggi della To-

(32) A questo proposito richiama le sentenze n. 353 del 2003 e n. 282 del 2002.

scana, all'articolo 15 che tratta la formazione continua, e nella legge dell'Emilia-Romagna che all'art. 29 sintetizza le varie tipologie di formazione.

Anche l'orientamento è preso in considerazione da tutte e tre le regioni e si estrinseca attraverso un'attività di informazione e consulenza al fine di poter formulare consapevolmente delle scelte.

Nella legge della Basilicata, inoltre, il Titolo III è dedicato alla ripartizione delle funzioni amministrative tra Regione e Province. A queste ultime è ad esempio demandata l'istituzione delle Agenzie provinciali per la formazione professionale, l'orientamento e l'impiego. Tra i compiti figura la gestione operativa del sistema unificato di istruzione e formazione, con particolare riguardo alla formazione iniziale ed all'obbligo formativo.

All'articolo 19 viene, poi, definito il Piano di indirizzo generale integrato che ha lo scopo di assicurare unitarietà del sistema formativo integrato e un suo sviluppo omogeneo su tutto il territorio regionale.

Altro fine a cui è preposta la legge riguarda la qualificazione del sistema formativo integrato attraverso anche delle indagini che rilevino e diano conoscenza dei fenomeni di rilevanza formativa ed occupazionale e a tal fine la Regione adotta il sistema di accreditamento delle sedi operative. Tale sistema deve essere approvato con regolamento della Giunta regionale.

La Basilicata inoltre definisce gli standard dei servizi delle attività di orientamento, istruzione, formazione professionale e dell'impiego.

All'art. 29 si parla del libretto formativo personale in modo pressoché identico a quanto disciplinato dalla Regione Emilia-Romagna all'art. 6, mentre non si rinviene nessun articolo analogo nella legge toscana.

Infine, sempre la Regione Basilicata istituisce anche una Carta dei diritti degli utenti e del contratto individuale di partecipazione formativa.

Si segnala, infine, che la Regione Marche ha da poco avviato una fase di ascolto con tutti gli interlocutori del sistema scola-

stico al fine di realizzare una legge sul sistema educativo e formativo.

8. *Considerazioni finali*

Dalla lettura della Costituzione riformata emerge chiaramente il “frazionamento” di competenze subito dalla materia “istruzione” intesa in senso lato.

Abbiamo visto un fitto intrecciarsi di differenti competenze statali e regionali che non rendono chiari i confini. A questo bisogna aggiungere una spinta centralistica, nella successiva legislazione nazionale, che ha tentato di limitare il ruolo regionale, cercando di espandere i confini delle competenze statali anche nei confronti dell’istruzione e formazione professionale. Per sminuire il dettato costituzionale, che in tale materia prevede competenza residuale regionale, lo Stato ha infatti inglobato il sistema di istruzione e formazione professionale all’interno del sistema educativo.

Il potere centrale, inoltre, ha più volte violato il principio di leale collaborazione, disattendendo gli accordi raggiunti in sede di Conferenza unificata.

D’altro canto le Regioni hanno legiferato tentando più che altro di eliminare le storture realizzate dalla riforma Moratti, cercando quindi principalmente di farne dei cavalli di battaglia politica piuttosto che andare alla ricerca dell’esatta delimitazione della linea di confine della propria competenza legislativa.

Va detto comunque, allo stesso tempo, che, dall’analisi delle sentenze relative alle impugnazioni statali avverso le leggi regionali in materia, le Regioni si sono mosse entro il perimetro tracciato dalla Costituzione.

Per quanto riguarda, infine, la Consulta, si può affermare che non sia ancora riuscita a determinare dei precisi binari entro cui gli attori istituzionali devono muoversi. Ha confermato il ruolo del decreto legislativo n. 112 del 1998, chiarendo alcuni aspetti del carattere di gestione e programmazione delle competenze regionali, ha inoltre rimarcato la necessità di consultazione e

dialogo tra Stato e Regioni, ha abbozzato una distinzione tra norme generali e principi fondamentali, ma non è ancora riuscita a dare indicazioni univoche. Le sentenze in materia necessitano, infatti, di continui affinamenti che sono determinati caso per caso.

C'è da aggiungere che il mutamento degli equilibri politici a livello statale e regionale ha già riassorbito molte delle contestazioni sorte sotto il precedente Governo.

Il nuovo Ministro della pubblica istruzione ha dimostrato maggiore interesse nell'ascolto delle istanze regionali, così "calmando gli animi". Infatti ha sospeso l'esecuzione di alcuni degli elementi più delicati e dibattuti della riforma Moratti.

La scuola rappresenta la base per il futuro di una società che, come la nostra, sta arrancando nel confronto con gli altri paesi, sarà quindi necessario affrontare il nodo dell'istruzione in un clima sereno e dando ascolto a tutti gli interlocutori.

Il settore “lavoro” dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: le Regioni alzano bandiera bianca (*)

di Davide Baldazzi

Sommario

1. *Le competenze regionali nelle materie lavoristiche prima della riforma del Titolo V della Costituzione.* – **2.** *Le materie lavoristiche nella legge costituzionale n. 3 del 2001.* – **3.** *La “riforma Biagi” del mercato del lavoro: riflessi sulle competenze regionali.* – **4.** *Il riparto di competenze Stato-Regioni nelle materie lavoristiche secondo la più recente giurisprudenza costituzionale. L’individuazione delle “norme di principio”.* – **4.1.** *La definizione del limite dell’“ordinamento civile” da parte della Corte costituzionale: la disciplina dell’apprendistato* – **4.2.** *La definizione del limite dell’“ordinamento civile” da parte della Corte costituzionale: la disciplina della vigilanza e delle ispezioni “in tema di lavoro”.* – **4.3.** *La riconduzione del SIL alla potestà esclusiva dello Stato e l’individuazione di competenze statali “trasversali” nella disciplina dei servizi per l’impiego* – **5.** *La legge n. 17 del 2005 della Regione Emilia-Romagna: una disciplina organica del settore “lavoro”.* – **6.** *Il settore “lavoro” nella legislazione regionale più recente.* – **7.** *Conclusioni.*

1. Le competenze regionali nelle materie lavoristiche prima della riforma del Titolo V della Costituzione

In base al testo originario della Costituzione repubblicana le Regioni non esercitavano alcuna funzione nella disciplina del settore “lavoro”; l’art. 117 Cost., infatti, attribuiva loro la competenza legislativa in tema di “istruzione artigiana e professionale”, ma tale materia toccava solo tangenzialmente il settore

(*) Lo scritto rappresenta il frutto di un progetto di ricerca condotto presso l’Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna e concluso nel dicembre 2005. In vista della pubblicazione in questa *Rivista* è stato tuttavia aggiornato alle più rilevanti innovazioni legislative e giurisprudenziali.

giuslavoristico ⁽¹⁾. La giurisprudenza della Corte costituzionale si era poi evoluta elaborando il cd. “limite del diritto privato”, regola in base alla quale le Regioni non avevano alcuna possibilità di intervenire in materia privatistica, poiché altrimenti sarebbe stata compromessa “l’esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l’uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati” ⁽²⁾.

Un importante passo avanti nell’attribuzione di un ruolo effettivo alle Regioni era stato compiuto solo con il d.lgs. n. 469 del 1997 (che recava “Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro”), emanato in attuazione della legge-delega n. 59 del 1997 (cd. “legge Bassanini”); quest’ultima, com’è noto, conferiva alle Regioni una vasta gamma di funzioni e compiti amministrativi, in applicazione di un principio, la “sussidiarietà”, all’epoca praticamente sconosciuto all’ordinamento giuridico italiano, realizzando quello che fu allora definito come “federalismo amministrativo”. In tale ottica, il d.lgs. n. 469 del 1997 conferiva alle Regioni e agli enti locali funzioni e compiti relativi al collocamento e alle politiche attive del lavoro, conservando allo Stato una serie di importanti competenze ⁽³⁾:

- a) vigilanza in materia di lavoro e dei flussi di entrata dei lavoratori non appartenenti all’Unione europea;
- b) conciliazione delle controversie di lavoro individuali e plurime;
- c) risoluzione delle controversie collettive di rilevanza pluri-

(1) Risultava pertinente al settore lavoristico, ovviamente, anche la competenza regionale in merito “all’ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione”, nella misura in cui poteva essere riferita alla disciplina dello stato giuridico ed economico del personale dipendente.

(2) Cfr. F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in questa *Rivista*, 2003, p. 244 ss.

(3) Tale riserva di competenze allo Stato è sostanzialmente passata indenne alla riforma del Titolo V della Costituzione e all’intensa opera di riforma che ha investito il settore negli ultimi anni; come si vedrà in seguito, proprio le materie indicate nell’art. 1 del d.lgs. n. 469 del 1997 sono state al centro del “braccio di ferro” fra Stato e Regioni conclusosi con le recenti sentt. n. 50 e n. 384 del 2005.

regionale;

d) conduzione coordinata ed integrata del Sistema informativo lavoro;

e) raccordo con gli organismi internazionali e coordinamento dei rapporti con l'Unione europea.

Il d.lgs. n. 469 del 1997 si articolava in quattro capi; i primi tre disciplinavano il conferimento a Regioni ed enti locali di funzioni e compiti statali, l'articolazione dei servizi regionali per l'impiego e il trasferimento delle connesse risorse statali alle Regioni; il quarto disciplinava invece l'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro ed il Sistema informativo lavoro⁽⁴⁾ (SIL). L'art. 2, in particolare, attribuiva alle Regioni non solo le funzioni relative a tutte le forme di collocamento (ordinario, obbligatorio, dei lavoratori a domicilio, ecc.), ma anche l'adozione di "iniziative volte ad incrementare l'occupazione e ad incentivare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro anche con riferimento all'occupazione femminile". Il successivo art. 4 stabiliva poi i principi ed i criteri direttivi cui avrebbe dovuto attenersi la successiva legislazione regionale nel disciplinare l'organizzazione amministrativa e le modalità di esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti. Tra di essi spiccava l'attribuzione diretta alle Province dell'attività concreta di gestione ed erogazione dei servizi relativi al mercato del lavoro⁽⁵⁾, per il tramite di appositi "centri per l'impiego" distribuiti sulla base di bacini provinciali con utenza di regola non inferiore a 100.000 abitanti. Da una lettura combinata degli artt. 2 e 4 risultava quindi che il cuore dell'iniziativa regionale circa l'incontro fra

(4) Cfr. sui contenuti del d.lgs. n. 469 del 1997, C. PINELLI, *Conferimenti di funzioni a Regioni ed enti locali e riforme del mercato del lavoro*, in *Le Regioni*, 1998, p. 47 ss.

(5) Si ricorda che per la dottrina il termine "mercato del lavoro" comprende "l'insieme dei movimenti e, a monte, dei fattori economici e demografici che determinano l'incontro e quindi lo scambio tra la domanda e l'offerta di lavoro", E. GHERA, voce *Lavoro (collocamento)*, in *Dig. Disc. Priv. - Sez. Comm.*, vol. III, Torino 1992, p. 103. Si tratta quindi di una materia molto vasta, che potenzialmente si estende ad un'ampia gamma di profili: organizzazione amministrativa del collocamento, disciplina dell'accesso al lavoro, ammortizzatori sociali e politiche per la promozione dell'occupazione.

domanda e offerta di lavoro si esauriva nella mera attività di programmazione e coordinamento, senza alcuna possibilità per la legge regionale di definire in modo autonomo il raccordo istituzionale tra i “centri per l’impiego” e gli altri enti pubblici coinvolti nel governo del sistema ⁽⁶⁾.

Il decentramento amministrativo in materia di “mercato del lavoro” compiuto con il d.lgs. n. 469 del 1997 si accompagnò ad una vasta opera di riforma realizzata tramite la coeva legge n. 196 del 1997, che introdusse la tipologia del “lavoro temporaneo” e recò innovazioni a forme di lavoro flessibile già note all’ordinamento italiano (contratto di formazione e lavoro, apprendistato, lavoro a tempo determinato, ecc.). In tale quadro riformista si inserì anche l’art. 10 del d.lgs. n. 469 del 1997, che – forse esulando dalla materia che avrebbe dovuto costituire l’oggetto esclusivo di disciplina – ruppe per la prima volta il regime di monopolio pubblico nell’attività di collocamento professionale, definendo le modalità necessarie per l’autorizzazione a svolgere attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro da parte di soggetti privati.

In questa sede preme sottolineare come la disposizione concentrasse presso il Ministero del lavoro ogni competenza amministrativa in materia; come si vedrà, tale scelta è stata sostanzialmente confermata anche dalla recente legge n. 30 del 2003 (cd. “legge Biagi”) e giudicata legittima dalla Corte costituzionale, nonostante il mutamento dell’assetto istituzionale realizzato a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione.

(6) Gli artt. 5-9 creavano nuovi organi regionali e provinciali cui erano devoluti compiti di progettazione, proposta, valutazione e intermediazione fra le parti sociali, in merito alle politiche attive del lavoro; contemporaneamente essi disponevano la soppressione di organi statali o locali esistenti e il trasferimento di risorse e personale statale alle Regioni.

2. *Le materie lavoristiche nella legge costituzionale n. 3 del 2001*

Forti incertezze in ordine alla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni nel settore lavoristico sono apparse evidenti già all'indomani dell'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001, che ha introdotto la doppia attribuzione rinvenibile nell'attuale formula dell'art. 117 Cost.: "ordinamento civile" alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, "tutela e sicurezza del lavoro" alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni ⁽⁷⁾; voci così ampie che ciascuna potrebbe ospitare l'intero diritto del lavoro. L'espressione "tutela e sicurezza del lavoro" poi risulta a sua volta polisensa, visto che il termine "tutela" ha un significato estesissimo ed il termine "sicurezza" potrebbe essere inteso sia nel senso di "protezione nella conservazione del posto di lavoro", sia nel senso di tutela della "igiene e sicurezza" dell'ambiente di lavoro.

Sull'interpretazione di tali clausole, pertanto, sono state formulate svariate ipotesi. Secondo una prima interpretazione, ad esempio, l'ampiezza del sintagma "tutela e sicurezza del lavoro" avrebbe giustificato il passaggio di tutto il settore giuslavoristico dalla competenza statale a quella regionale. In base ad una seconda interpretazione, invece, il criterio per distribuire la materia lavoristica fra competenze statali e competenze regionali sarebbe stato fornito dal potere dello Stato di fissare i "livelli minimi delle prestazioni", ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost.; Stato e Regioni cioè sarebbero stati legittimati ad intervenire in qualunque settore del diritto del lavoro, fissando, l'uno, il livello minimo di garanzie che l'ordinamento deve assicurare a tutti i lavoratori, le altre, eventuali maggiori tutele ⁽⁸⁾.

(7) Secondo F. CARINCI, le incertezze sono dovute al fatto che l'espressione "tutela e sicurezza del lavoro" "pare emergere dal nulla, senza alcuna storia alle spalle; cosa che già di per sé mette in guardia da una lettura intesa ad equipararla al diritto del lavoro *tout court*, così scorporando tale diritto dall'"ordinamento civile", cfr. *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in questa *Rivista*, 2003, p. 245.

(8) In base a questa ricostruzione, le Regioni avrebbero potuto disciplinare anche i settori del diritto del lavoro rientranti nell'ambito dell'"ordinamento civile" (come ad

Secondo l'opinione che è prevalsa in dottrina, invece, all'interno della voce "ordinamento civile", che spetta allo Stato, può essere ricondotto per intero il corpo classico del diritto del lavoro, rappresentato essenzialmente dal diritto sindacale e dalla disciplina del contratto/rapporto di lavoro individuale, mentre la voce "tutela e sicurezza del lavoro", che delimita la competenza legislativa concorrente, ricomprenderebbe il tradizionale ambito del cd. "diritto amministrativo del lavoro". Tale interpretazione è stata elaborata prendendo spunto dall'evoluzione delle competenze regionali in materia lavoristica nel corso degli anni '90, che, come si è appena visto, si sono estese alla disciplina dei servizi per l'impiego e delle politiche attive per il lavoro, oltre al settore tradizionale della formazione professionale. Anche dopo la riforma del Titolo V, cioè, la Regione sarebbe "chiamata in causa come coprotagonista legislativa, di massima non per migliorare e flessibilizzare la normativa statale o comunitaria di certi istituti [...]; ma per fornire una normativa unitaria e coordinata dei servizi, reali e monetari, di supporto all'ingresso e al ritorno sul mercato del lavoro, all'avviamento delle componenti deboli, al miglioramento qualitativo/quantitativo dell'occupazione, al rispetto degli standard di trattamento economico normativo e di igiene e sicurezza, ecc." (9). Su tali materie, quindi, allo Stato spetta la determinazione dei principi fondamentali e alle Regioni la definizione delle norme di dettaglio; lo Stato trova poi un'ulteriore fonte di legittimazione del proprio intervento nel potere riconosciuto dalla Costituzione di fissare i livelli minimi essenziali delle prestazioni sociali. Per essere più chiari, ad avviso della dottrina prevalente l'assetto nei rapporti tra Stato e Regioni in tema di disciplina generale del mercato del lavoro avrebbe dovuto essere il seguente: a) competenza statale nel fissare i livelli essenziali delle prestazioni inerenti il diritto al lavoro, tagliando tra-

esempio ferie, trattamento retributivo o cause di estinzione del rapporto di lavoro), con un'evidente lesione delle competenze riservate alla contrattazione collettiva, cui attualmente spetta il compito di derogare *in melius* alle garanzie fissate dalla legislazione statale.

(9) Cfr. F. CARINCI, *op. cit.*, p. 274 ss.

sversalmente la materia “tutela e sicurezza del lavoro”; *b*) competenza statale nel fissare i principi fondamentali nella stessa materia “tutela e sicurezza del lavoro”; *c*) intervento della legislazione regionale, entro questi limiti, all’attuazione del diritto al lavoro ⁽¹⁰⁾.

3. La “riforma Biagi” del mercato del lavoro: riflessi sulle competenze regionali

In questo quadro di forte incertezza è intervenuta, nel corso degli ultimi due anni, una profonda opera di riforma che ha inciso su quasi tutti gli ambiti giuslavoristici: tipologie contrattuali, servizi per l’impiego, contratti a contenuto formativo, vigilanza in materia di lavoro e di previdenza sociale. La riforma è stata realizzata dalla legge-delega n. 30 del 2003 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro), meglio nota come “legge Biagi” e dai decreti delegati che ne costituiscono attuazione: il d.lgs. n. 276 del 2003 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla l. 14 febbraio 2003, n. 30) ⁽¹¹⁾ ed il d.lgs. n. 124 del 2004 (Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell’articolo 8 della l. 14 febbraio 2003, n. 30).

Non è utile in questa sede procedere ad una ricostruzione puntuale di un *corpus* normativo così vasto e sul quale si è già svolto un dibattito dottrinale ricco ed articolato ⁽¹²⁾. Si rammen-

(10) Cfr. S. SCAGLIARINI, *La disciplina del mercato del lavoro e la questione di ripartizione di competenze Stato-Regioni*, in M. TIRABOSCHI (a cura di) *La riforma Biagi del mercato del lavoro – Prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276. Il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Milano 2004, p. 528.

(11) Provvedimento poi modificato, seppure in misura ridotta, dal d.lgs. 6 ottobre 2004, n. 251.

(12) Come è noto, i decreti delegati n. 276 del 2003 e n. 124 del 2004 costituiscono il punto di arrivo di un complesso disegno riformatore, per molto tempo al centro dell’attenzione dell’opinione pubblica, che ha preso avvio con il *Libro bianco* sul mercato del lavoro in Italia (ottobre 2001). I contenuti del provvedimento sono stati

teranno soltanto i principali nodi problematici inerenti al riparto di competenze fra Stato e Regioni, che hanno trovato voce nei nove ricorsi per legittimità costituzionale presentati dalle Regioni Basilicata, Emilia-Romagna, Marche, Toscana e dalla Provincia autonoma di Trento⁽¹³⁾.

Viene innanzitutto in considerazione il primo comma dell'art. 1 della legge n. 30 del 2003, che delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi diretti a stabilire, "nel rispetto delle competenze affidate alle regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro", i principi fondamentali in materia di disciplina dei servizi per l'impiego, con particolare riferimento al sistema del collocamento, pubblico e privato, e di somministrazione di manodopera⁽¹⁴⁾. Come è stato giustamente osservato⁽¹⁵⁾, in tal modo il legislatore statale ha optato per una tecnica "definitoria" che incasella nelle materie di cui all'art. 117 Cost. qualunque intervento normativo, invece di utilizzare la tecnica "del livello essenziale", che avrebbe consentito un intervento

in parte "concertati" con le parti sociali nel famoso "patto per l'Italia", che vide lo strappo fra le tre principali confederazioni sindacali: la CGIL infatti non firmò l'accordo. Secondo l'impostazione originaria del *Libro bianco*, sull'intera disciplina del lavoro dipendente e autonomo si sarebbe dovuta ammettere la potestà legislativa concorrente, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali. Come si vedrà nella prossime pagine, invece, tale impostazione non è filtrata nella legge delega e nei successivi decreti legislativi; cfr. sul punto, P. ALBI, *La riforma Biagi del mercato del lavoro al bivio del neo-federalismo*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro* 2005, parte II, p. 533.

(13) I nove giudizi sono stati riuniti e poi risolti con due complesse decisioni: le sentt. n. 50 e n. 384 del 2005 che si esamineranno dettagliatamente nel corso delle prossime pagine.

(14) Si ricorda che la "somministrazione di lavoro" è il contratto tramite il quale l'impresa può utilizzare, anche a tempo indeterminato, le prestazioni di manodopera dipendente da agenzie espressamente autorizzate allo svolgimento di tale tipo di attività. I lavoratori assunti dall'agenzia (somministratore) svolgono la propria attività nell'interesse e sotto la direzione ed il controllo dell'impresa (utilizzatore). Vi sono due tipi di somministrazione: a tempo determinato (cd. lavoro temporaneo o interinale), ammessa a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo o sostitutivo; a tempo indeterminato, ammessa nelle ipotesi elencate dalla legge o dai contratti collettivi; cfr. sul punto la voce "Somministrazione di lavoro" in *Enciclopedia Professionale De Agostini*, collana "Leggi d'Italia".

(15) Cfr. S. SCAGLIARINI, *op. cit.*, p. 534.

volto a definire non solo i principi fondamentali in tema di lavoro, ma anche i livelli essenziali delle prestazioni inerenti il diritto al lavoro.

Il secondo comma dell'art. 1 contiene un lunghissimo elenco di principi e criteri direttivi cui il Governo doveva attenersi nell'esercizio della delega. Procedendo all'esame della norma in base al criterio indicato *supra* (ovvero in base alla rilevanza delle singole disposizioni rispetto al riparto di competenze legislative Stato-Regioni), merita di essere segnalata innanzitutto la lettera *b*), che menziona: l'abrogazione di tutte le norme incompatibili con la nuova regolamentazione del collocamento; la fissazione di un nuovo apparato sanzionatorio in tema di collocamento pubblico; il mantenimento da parte dello Stato delle competenze in materia di conduzione coordinata ed integrata del sistema informativo lavoro (SIL). Si è subito posto in dottrina il dubbio (che ha trovato eco anche nei ricorsi regionali) se tale conduzione statale non comportasse un'eccessiva interferenza nella gestione delle politiche regionali per il mercato del lavoro⁽¹⁶⁾. Come si vedrà in seguito, la Corte costituzionale ha ritenuto tale dubbio infondato, alla luce della disciplina recata dal d.lgs. n. 276, che ha previsto adeguate forme di partecipazione delle Regioni alla gestione del sistema.

Forti dubbi di legittimità costituzionale sono stati posti anche dalla lettera *e*), che indica tra i principi e criteri direttivi il "mantenimento da parte delle province delle funzioni amministrative attribuite dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469". La riconduzione di tutta la disciplina amministrativa del mercato del lavoro nella materia di competenza concorrente "tutela e sicurezza del lavoro" induceva infatti ad escludere in radice il potere del legislatore statale di allocare a livello pro-

(16) Una parte della dottrina replicava ai dubbi di legittimità invocando come copertura costituzionale della norma la competenza esclusiva statale in tema di "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale); altri Autori invece invocavano l'art. 120 Cost., che impone l'eliminazione di ogni barriera alla libera circolazione dei lavoratori sul mercato nazionale (esigenza che potrebbe essere salvaguardata soltanto dalla creazione di una borsa nazionale del lavoro).

vinciale funzioni amministrative, poiché l'applicazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost. impone che tale prerogativa spetti – nelle materie di competenza concorrente – al legislatore regionale ⁽¹⁷⁾.

Anche i principi direttivi formulati con riferimento alle attività di intermediazione e interposizione private nella somministrazione del lavoro hanno suscitato notevoli perplessità. In particolare, i ricorsi regionali si sono concentrati contro la norma (contenuta nella lettera *l*) che prevede un unico regime a livello nazionale per l'autorizzazione e l'accreditamento degli intermediari pubblici e privati. In attuazione di tale principio, l'art. 4 del d.lgs. n. 276 del 2003 ha istituito presso il Ministero del lavoro l'albo delle "Agenzie per il lavoro", articolato in cinque sezioni diverse, in cui devono iscriversi tutti i soggetti privati che svolgono attività di: somministrazione di lavoro; intermediazione; ricerca e selezione del personale; supporto alla ricollocazione professionale ⁽¹⁸⁾; il successivo art. 5 fissa quindi in modo dettagliato i requisiti giuridici e finanziari che devono essere posseduti dalle società che chiedono l'iscrizione all'albo. Una normativa così specifica è sembrata fin dall'inizio esorbitante, in una materia di competenza concorrente, ben al di là del limite dei "principi fondamentali", oltre ad apparire in contrasto con il principio di sussidiarietà. La dottrina più attenta ⁽¹⁹⁾ aveva però sottolineato come la previsione di regimi autorizzatori differenziati a livello regionale avrebbe comportato

(17) Come osservato da S. SCAGLIARINI, *op. cit.*, pag. 541, le attività in parola non possono essere ricondotte nemmeno alla materia di competenza esclusiva statale "funzioni fondamentali degli enti locali"; molto acutamente, l'Autore anticipa anche la soluzione che sarà adottata dalla Corte costituzionale nella sent. n. 50 del 2005: interpretare la lettera *e*) attribuendole soltanto il significato di garanzia della continuità nell'attuale esercizio delle funzioni attribuito alle province, in attesa che il legislatore regionale disponga diversamente.

(18) L'art. 6 invece prevede regimi particolari di autorizzazione per alcune categorie di soggetti pubblici o privati, che intendano svolgere attività di intermediazione: Comuni, Università, associazioni di categoria, ecc. Tali soggetti non possono comunque essere abilitati a praticare la somministrazione di lavoro.

(19) Cfr. S. SCAGLIARINI, *op. cit.*, p. 544; anche in questo caso l'Autore riesce ad anticipare la risposta che sarà poi formulata dalla Corte costituzionale.

una restrizione alla libera circolazione dei lavoratori, creando una molteplicità di mercati di lavoro di piccole dimensioni, nei quali gli operatori del collocamento sarebbero stati in grave difficoltà ad operare a livello ultraregionale. Solo un regime unico disciplinato dallo Stato in forza della sua competenza esclusiva in tema di tutela della concorrenza può assicurare un'uguale posizione sul mercato delle agenzie operanti in varie Regioni. Si deve ricordare a questo proposito che l'autorizzazione è un istituto distinto dall'accREDITAMENTO; la prima infatti si inquadra tra i poteri riconosciuti dall'ordinamento alla Pubblica Amministrazione di assicurare che l'esercizio, da parte dei privati, di attività che incidono su diritti fondamentali della persona sia subordinato al possesso di adeguati requisiti di natura finanziaria, organizzativa e professionale. L'accREDITAMENTO equivale invece ad una sorta di prequalifica per il possibile affidamento di funzioni di pubblico servizio secondo i regimi consentiti dalla legge (concessione, appalto di servizi, partneriato, ecc.)⁽²⁰⁾. Tale distinzione è stata mantenuta in modo molto netto dal d.lgs. n. 276 del 2003, che affida giustamente alle Regioni, responsabili della gestione del servizio per l'impiego, la competenza esclusiva in tema di accREDITAMENTI.

Un altro terreno di scontro tra Stato e Regioni è stato la disciplina dei contratti a contenuto formativo, in particolare dell'apprendistato, materia al centro di un inestricabile intreccio di competenze esclusive statali, residuali regionali e concorrenti; da un lato infatti sono chiamate in causa le prerogative statali in tema di "ordinamento civile" e "norme generali sull'istruzione", e dall'altro le prerogative esclusive regionali in tema di formazione professionale, nonché la potestà ripartita in tema di istruzione. Ad avviso della dottrina, il nodo poteva essere sciolto riservando allo Stato la costruzione della fattispecie tipica e la regolazione degli aspetti strettamente inerenti al rapporto di lavoro e alle Regioni la competenza a definirne i contenuti for-

(20) Cfr. S. ROSATO, *Il quadro di regolazione del nuovo mercato del lavoro tra regimi autorizzatori e accREDITAMENTO: il ruolo delle Regioni*, in M. TIRABOSCHI (a cura di) *La riforma*, cit., p. 508.

mativi ⁽²¹⁾); come si vedrà in seguito, questa è la posizione assunta anche dalla Corte costituzionale nella sent. n. 50 del 2005.

L'ultimo punto molto controverso della riforma Biagi è stato la revisione dei servizi ispettivi e di vigilanza, cui la legge-delega dedicava due disposizioni: la lettera *d*) dell'art. 1 e l'intero art. 8. La prima norma prevedeva il mantenimento da parte dello Stato delle funzioni amministrative relative alla vigilanza in materia di lavoro; la seconda delegava il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per il riassetto della disciplina vigente sulle ispezioni in materia di previdenza sociale e lavoro, nonché per definire un quadro regolatorio finalizzato alla prevenzione delle controversie individuali di lavoro in sede conciliativa. I dubbi di legittimità costituzionale all'indomani dell'approvazione della legge-delega erano suscitati non tanto dall'attrazione delle funzioni amministrative a livello statale (giustificata dall'esigenza di garantire in modo unitario il rispetto di una normativa di sicura spettanza statale), quanto dal fatto che l'ampiezza delle formule legislative era tale da non distinguere all'interno delle funzioni di vigilanza quelle necessarie a garantire l'osservanza della disciplina amministrativa del mercato e della sicurezza del lavoro, che rientrano nel novero delle competenze concorrenti. Tali dubbi non erano stati fugati nemmeno dal d.lgs. n. 124 del 2004, con il quale il Governo ha esercitato la delega attribuitagli; solo il recente intervento della Corte costituzionale ha consentito di chiarire quale sia il corretto bilanciamento fra competenze legislative statali e regionali in tale materia ⁽²²⁾.

(21) Per quanto riguarda invece il contratto di inserimento, la dottrina, alla vigilia della decisione n. 50 del 2005, aveva sottolineato che esso costituisce "un vero e proprio rapporto di lavoro, la cui disciplina spetta pertanto al legislatore statale; i contenuti formativi eventualmente presenti [...] sarebbero l'oggetto di una clausola contrattuale rimessa all'autonomia (collettiva) delle parti", S. SCAGLIARINI, *op. cit.*, p. 549.

(22) Altri due principi molto controversi, oggetto di impugnazione da parte delle Regioni, sono stati quelli indicati dalle lettere *c*) e *d*) dell'art. 1 della legge n. 30 del 2003. La prima disposizione fissa il "mantenimento da parte dello Stato delle funzio-

4. *Il riparto di competenze Stato-Regioni nelle materie lavoristiche secondo la più recente giurisprudenza costituzionale. L'individuazione delle "norme di principio"*

Il tortuoso confine tra competenze statali e regionali in materia di lavoro è stato tracciato soltanto nelle due citate decisioni della Corte costituzionale: le sentt. n. 50 e n. 384 del 2005.

Da esse traspare in modo evidente come la Corte costituzionale, facendo proprio l'orientamento "svalutativo" delle prerogative regionali illustrato al termine del secondo paragrafo, abbia dichiarato la sostanziale conformità della "riforma Biagi" ai nuovi criteri di riparto fissati dalla Costituzione. Gli strumenti ermeneutici attraverso cui la Corte giunge a tale esito sono quelli divenuti ormai usuali, dopo la riforma del Titolo V: *a)* l'assegnazione allo Stato del potere di fissare, nelle materie di competenza concorrente, "norme di principio" molto ampie; *b)* l'interpretazione estensiva delle competenze esclusive statali (in questo caso dello "ordinamento civile"); *c)* l'individuazione di competenze statali "trasversali" che legittimano l'intervento

ni amministrative relative alla conciliazione delle controversie di lavoro individuali e plurime, nonché alla risoluzione delle controversie collettive di rilevanza pluriregionale"; la seconda invece stabilisce il "mantenimento da parte dello Stato delle funzioni amministrative relative [...] alla gestione dei flussi di entrata dei lavoratori non appartenenti all'Unione europea, all'autorizzazione per attività lavorative all'estero". In entrambi i casi, tuttavia, il sospetto di illegittimità appariva alquanto pretestuoso. Per quanto riguarda la conciliazione, infatti, risulta abbastanza agevole la sua riconduzione all'interno della materia "ordinamento civile" per gli aspetti che attengono alla disciplina sostanziale del rapporto di lavoro, nonché alle "norme processuali" (ricomprese fra le competenze esclusive statali dalla lettera *l)* dell'art. 117, primo comma, Cost.) quanto ai rapporti che legano la conciliazione con la successiva azione giudiziaria. Per quel che concerne invece la gestione dei flussi migratori, è forse vero quanto sostenuto dalle Regioni ricorrenti, ovvero che essi sono strettamente legati alla concreta situazione della domanda di lavoro a livello locale (soprattutto alla luce delle norme recentemente introdotte dalla cd. legge Bossi-Fini, che configura l'esistenza di un contratto di lavoro come condizione essenziale per il soggiorno in Italia di cittadini extracomunitari), tuttavia la riconduzione all'interno della materia "immigrazione" di spettanza statale appare assolutamente evidente. Come si vedrà in seguito, anche la Corte costituzionale si è orientata in questo senso, riservando alle censure regionali una stringatissima declaratoria di infondatezza.

centrale entro ambiti che, in base ad un'interpretazione restrittiva dell'art. 117 Cost., dovrebbero essere riservati interamente alle Regioni in via residuale, oppure che costituiscono un'ulteriore fonte di legittimazione dell'intervento statale in settori di competenza concorrente.

La Corte costituzionale, invece, in entrambe le decisioni, si astiene espressamente – a più riprese – dal definire l'estensione della clausola “tutela e sicurezza del lavoro”, limitandosi a stabilire, “quale che sia il completo contenuto” di tale espressione, se le disposizioni statali di volta in volta prese in considerazione possano o meno rientrare nel suo campo di efficacia.

Un'applicazione della prima fra le tre strategie argomentative appena elencate si rintraccia nella sent. n. 50 del 2005, nella parte in cui dichiara infondata la questione relativa alla disposizione (art. 1, comma 2, n. 3 della legge n. 30 del 2003) che attribuiva al Governo il potere di stabilire “in materia di collocamento pubblico, un nuovo apparato sanzionatorio, con previsione di sanzioni amministrative per il mancato adempimento degli obblighi di legge”.

Dopo aver precisato che “senza dubbio” la disciplina del collocamento è riconducibile alla materia “tutela e sicurezza del lavoro”, la Corte ritiene infatti che “la competenza a disciplinare un apparato sanzionatorio va attribuita secondo le norme che regolano la materia cui le sanzioni si riferiscono”, per cui “trattandosi nella specie di competenza concorrente [...], allo Stato compete determinare i principi fondamentali e tra questi ultimi va inclusa la prescrizione che il nuovo apparato dovrà contenere sanzioni amministrative”.

4.1. La definizione del limite dell'“ordinamento civile” da parte della Corte costituzionale: la disciplina dell'apprendistato

Un'applicazione della seconda strategia argomentativa indicata nel paragrafo precedente (ovvero l'interpretazione estensiva della nozione di “ordinamento civile”) si può rinvenire nelle pronunce relative alla disciplina dei contratti a contenuto for-

mativo e alla previsione di agevolazioni per i contratti *part-time* (23). Con riferimento ad entrambe le ipotesi, infatti, la Consulta afferma che “la disciplina di qualsiasi rapporto di lavoro [...] rientra nella materia “ordinamento civile” di competenza esclusiva dello Stato”, senza che abbia alcun rilievo (per quanto riguarda la disciplina dei contratti a tempo parziale) il fatto che le norme non pongono regole “sostanziali”, ma si limitano ad introdurre criteri di flessibilità ed elasticità volti all’incremento del tasso di occupazione.

Per quanto attiene alla disciplina dell’apprendistato, l’argomentazione sviluppata dalla Corte costituzionale è invece molto più articolata. Preliminarmente si deve ricordare che l’apprendistato, che appartiene alla categoria dei cd. “contratti a causa mista”, rappresenta un particolare rapporto di lavoro in forza del quale l’imprenditore è obbligato ad impartire o far impartire (nella sua impresa) al lavoratore assunto come apprendista l’insegnamento necessario affinché possa conseguire la capacità tecnica propria del lavoratore qualificato, utilizzando l’opera (24).

(23) Un’applicazione del limite in parola si rinviene anche nella declaratoria di infondatezza della questione inerente al mantenimento da parte dello Stato delle funzioni amministrative relative alla conciliazione delle controversie di lavoro individuali e plurime, nonché alla risoluzione delle controversie collettive di rilevanza pluriregionale: la conciliazione delle controversie di lavoro, infatti, ad avviso della Corte, non rientra nella materia della tutela e sicurezza del lavoro, bensì in quella dell’ordinamento civile, in quanto concernente la definizione transattiva delle controversie stesse. In questo caso, come si è già anticipato nelle pagine precedenti, l’impugnazione appariva palesemente pretestuosa, visto il noto orientamento della giurisprudenza costituzionale teso a sottrarre alle Regioni qualsiasi competenza in materia processuale. Come si è già anticipato, appariva ugualmente pretestuosa la questione inerente al mantenimento da parte dello Stato delle funzioni amministrative relative «alla gestione dei flussi di entrata dei lavoratori non appartenenti all’Unione europea e all’autorizzazione per attività lavorative all’estero»; ad avviso delle Regioni ricorrenti, poiché tali flussi attengono alla domanda di lavoro sul territorio regionale, la competenza in materia non può spettare esclusivamente allo Stato. La Corte ha buon gioco a replicare che la materia “immigrazione” appartiene alla potestà esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera b), Cost.), liberandosi rapidamente dell’impugnazione.

(24) Cfr. sul punto la voce *Apprendistato*, in *Enciclopedia del Diritto De Agostini*,

Riferendosi a tale figura contrattuale, la sent. n. 50 afferma chiaramente che i “contratti a contenuto formativo (o a causa mista) rientrano pur sempre nell’ampia categoria dei contratti di lavoro, la cui disciplina fa parte dell’ordinamento civile e spetta alla competenza esclusiva dello Stato”. Tuttavia, riconosce che esistono interferenze tra norme rientranti in materie di competenza esclusiva, spettanti alcune allo Stato ed altre – come l’istruzione e formazione professionale – alle Regioni. In tali ipotesi, ad avviso della Corte “può parlarsi di concorrenza di competenze e non di competenza ripartita o concorrente. Per la composizione di siffatte interferenze la Costituzione non prevede espressamente un criterio ed è quindi necessaria l’adozione di principi diversi: quello di leale collaborazione, ma anche quello della prevalenza, qualora appaia evidente l’appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre”.

Il criterio di riparto fra le competenze statali e regionali è tracciato quindi in un successivo passo della decisione, dedicato all’impugnazione delle norme che disciplinano la revisione e la razionalizzazione dei rapporti di lavoro con contenuto formativo²⁵. Per prima cosa la Corte individua i principi generali che sovrintendono alla materia, e successivamente in base a tale elaborazione formula il giudizio sulla legittimità delle norme impuginate. Afferma infatti che “*la competenza esclusiva delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale riguarda la istruzione e la formazione professionale pubbliche, che possono essere impartite sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole Regioni possano approntare*”; al contrario “*la disciplina della istruzione e della formazione professionale che i privati datori di lavoro somministrano in ambito aziendale ai loro dipendenti [...] di per sé non è compresa nell’ambito della suindicata competenza,*

collana “Leggi d’Italia”.

(25) Le regole per il riparto delle competenze in materia di apprendistato sono tracciate nel punto 14 del Considerato in Diritto; le norme della cui legittimità si discute sono: la seconda parte dell’art. 2 della legge-delega n. 30 del 2003 e gli artt. da 47 a 59 del d.lgs. n. 276 del 2003.

né in altre competenze regionali. La formazione aziendale rientra invece nel sinallagma contrattuale e quindi nelle competenze dello Stato in materia di ordinamento civile”. La Corte riconosce però al contempo che nella regolamentazione dell’apprendistato né la formazione pubblica, né la formazione aziendale “appaiono allo stato puro, ossia separate nettamente tra di loro e da altri aspetti dell’istituto”⁽²⁶⁾.

Alla luce di tali principi la Consulta ritiene infondata sia la questione inerente l’art. 2 della legge n. 30 del 2003, che fissa i principi ed i criteri direttivi cui il legislatore delegato deve attersi per la revisione e la razionalizzazione dei rapporti di lavoro con contenuto formativo, sia quella inerente le disposizioni del d.lgs. n. 276 del 2003 che, in attuazione di tale delega, recano una disciplina esaustiva delle tipologie di lavoro cui si applica il contratto di apprendistato e del numero massimo di apprendisti che ogni singolo datore di lavoro può assumere⁽²⁷⁾.

Ad avviso della Consulta, le competenze regionali in tema di formazione professionale sono sufficientemente salvaguardate dalla norma che attribuisce alle Regioni il potere di regolamentare i profili formativi dell’apprendistato *d’intesa* con i Ministeri del lavoro e dell’istruzione, sentite le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rap-

(26) La decisione n. 50 del 2005 ha trovato puntuale riscontro nella recentissima sent. n. 24 del 2007, che ha dichiarato l’incostituzionalità di una disposizione della l.r. Puglia n. 13 del 2005, che disciplinava direttamente i contenuti minimi della formazione aziendale. La Corte, dopo aver ribadito che “la disciplina della formazione interna attiene all’ordinamento civile e pertanto spetta allo Stato stabilire la relativa normativa”, ha rilevato senza incertezze che la norma impugnata costituiva “invasione della sfera di attribuzioni statali”.

(27) In particolare, l’individuazione tassativa delle tipologie di apprendistato ammissibili nell’ordinamento italiano (contratto di apprendistato per l’espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione, contratto di apprendistato professionalizzante per il conseguimento di una qualificazione e contratto di apprendistato per l’acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione) attiene all’ordinamento civile, mentre la determinazione del numero massimo di apprendisti che ciascun imprenditore può assumere costituisce principio fondamentale della materia “tutela del lavoro”, in quanto volta a contrastare le strumentalizzazioni per fini impropri dell’apprendistato (punto 16 del Considerato in Diritto).

presentative, norma che “costituisce corretta attuazione del principio di leale collaborazione”.

4.2. *La definizione del limite dell’“ordinamento civile” da parte della Corte costituzionale: la disciplina della vigilanza e delle ispezioni “in tema di lavoro”*

La Corte costituzionale conferma il proprio atteggiamento sfavorevole all’estensione delle competenze regionali nella successiva sentenza n. 384 del 2005, ricorrendo anche in questo caso, come per la disciplina dell’apprendistato, ad un’interpretazione molto ampia della nozione di “ordinamento civile”.

Come si è già ricordato, oggetto dello scrutinio di legittimità erano: *a)* l’art. 1 della legge n. 30 del 2003, nella parte in cui dispone “il mantenimento da parte dello Stato delle funzioni amministrative relative alla vigilanza in materia di lavoro”; *b)* l’art. 8 della legge n. 30 del 2003, che reca la “Delega al Governo per la razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro”⁽²⁸⁾; *c)* svariati articoli del d.lgs. n. 124 del 2004, che costituisce attuazione della delega contenuta nell’art. 8.

Le Regioni ricorrenti sostenevano che la vigilanza sul lavoro e le ispezioni – che della vigilanza costituiscono una modalità di esercizio –, in quanto strumentali rispetto alla materia “tutela e sicurezza del lavoro”, dovessero essere devolute alla competenza legislativa regionale concorrente, sottolineando in particolare che il trasferimento da parte dello Stato delle funzioni

(28) Per comprendere quale sia l’oggetto della norme in parola, si può ricordare che tra i principi e i criteri direttivi fissati dall’art. 8 figura l’obbligo per il legislatore delegato di “improntare il sistema delle ispezioni alla prevenzione e promozione dell’osservanza degli obblighi previdenziali, del rapporto di lavoro, del trattamento economico e normativo minimo e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”. Al fine di sgombrare il campo da qualunque dubbio interpretativo, la Corte costituzionale precisa poi che le attività di “vigilanza” regolate dalle norme impugnate “certamente non si riferiscono alla tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori”, in quanto tale materia risulta disciplinata dalla legge-delega n. 229 del 2003 (che non ha ancora trovato attuazione da parte di decreti legislativi).

amministrative relative alla vigilanza in materia di lavoro avrebbe dovuto essere regolato dalla legislazione regionale.

Secondo la Regione Emilia-Romagna, che aveva proceduto ad un'autonoma impugnazione del d.lgs. n. 124 del 2004, la vigilanza sul lavoro sarebbe rientrata nella materia "tutela del lavoro", non già per il carattere strumentale che ogni disciplina sanzionatoria assume rispetto alla materia di base, bensì per le caratteristiche della materia *de qua*. Ad avviso della ricorrente infatti "il senso della "tutela del lavoro" è di affidare alle Regioni, nel rispetto dei principi fondamentali statali, la disciplina e l'allocatione di tutte le funzioni amministrative di vigilanza sul rispetto della normativa volta a tutelare il lavoratore, di qualsiasi tipo essa sia, amministrativa regionale, amministrativa statale (ad esempio, previdenziale), civilistica o proveniente dalla contrattazione collettiva, comprendendo "per propria essenza" tutta l'attività pubblicistica funzionale alla difesa della regolarità, stabilità e sicurezza del lavoro, e dunque anche quella volta a garantire il rispetto delle norme civilistiche".

La Corte costituzionale rigetta in pieno una simile tesi, affermando senza incertezze che "non è possibile determinare la competenza a regolare un'attività di vigilanza indipendentemente dalla individuazione della materia cui essa si riferisce". Il Giudice delle leggi ritiene cioè che la materia disciplinata dalla norma-delega contenuta nell'art. 8 della legge n. 30 del 2003 – e nel d.lgs. n. 124 del 2004 che ne costituisce attuazione – attinga alle materie dell'ordinamento civile in quanto attività dirette all'emersione del lavoro sommerso e al contrasto al lavoro irregolare.

La sentenza ribadisce poi quanto già statuito nella precedente decisione n. 50 del 2005, ovvero: "quale che sia il completo contenuto che debba riconoscersi alla materia tutela e sicurezza del lavoro [...] è indubitabile che, mentre vi rientra certamente la disciplina del collocamento ed in genere dei servizi per l'impiego, altrettanto certamente non vi è compresa la normazione dei rapporti intersoggettivi tra datore di lavoro e lavoratore, che fa parte invece dell'ordinamento civile", aggiungendo in questa occasione "che la previdenza sociale, espressamente in-

clusa nel secondo comma dell'art. 117 Cost., è materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato”.

La Corte passa quindi in rassegna le questioni relative a svariate disposizioni del d.lgs n. 124 del 2004, dichiarandole in gran parte infondate in quanto “tutto ciò che si è considerato rispetto alle censurate disposizioni di delega si riflette anche sulle impugnazioni proposte [...] contro il decreto legislativo”. Tale schema argomentativo è applicato in particolare alle censure che sostengono l'illegittimità di disposizioni del decreto delegato come conseguenza dell'illegittimità delle norme di delegazione, nonché per le questioni inerenti alle concrete modalità di esercizio delle funzioni ispettive in materia di previdenza e assistenza.

In questo quadro, le dichiarazioni di incostituzionalità risultano assolutamente marginali rispetto all'ampiezza dei ricorsi regionali ⁽²⁹⁾.

L'unica declaratoria di illegittimità rilevante ai fini dell'indagine compiuta nel presente scritto è quella relativa all'art. 10 del d.lgs. n. 124, che istituisce “una banca dati telematica che raccoglie le informazioni concernenti i datori di lavoro ispezio-

(29) La Corte giudica infatti fondata la censura relativa agli artt. 3 e 4 del d.lgs. n. 124, che inseriscono tra i componenti della Commissione centrale e delle Commissioni regionali per il coordinamento dell'attività di vigilanza (organi che riuniscono i responsabili nazionali o locali dei vari enti impegnati nelle azioni di contrasto del lavoro sommerso e irregolare) rispettivamente il Coordinatore nazionale e i Coordinatori regionali delle aziende sanitarie locali. Tali previsioni infatti “attengono soprattutto all'organizzazione della sanità, materia estranea alla delega e di competenza legislativa concorrente. Esse, quindi, comportano un'illegittima intrusione nella sfera di competenza regionale”.

Una seconda interferenza tra competenze statali e regionali è individuata dalla Corte nel terzo comma dell'art. 8, che attribuisce ad organi statali il compito di organizzare, sulla base di un'apposita convenzione, “attività di informazione e aggiornamento” indirizzate a enti, datori di lavoro e associazioni. Tale attività, ad avviso della Corte, pur inerendo a materie di competenza statale, per i mezzi con cui è realizzata “rientra anche nella formazione e viene perciò a trovarsi all'incrocio di un concorso di competenze”. Per porre rimedio a tale illegittimità, ed assicurare quindi la realizzazione del principio di leale collaborazione, “occorre prevedere che il decreto del Ministro del lavoro che definisce lo schema di convenzione sia adottato sentita la Conferenza permanente Stato, Regioni, Province autonome”.

nati, nonché informazioni e approfondimenti sulle dinamiche del mercato del lavoro e su tutte le materie oggetto di aggiornamento e di formazione permanente del personale ispettivo”.

La Corte osserva che tale disposizione regola un settore (la banca dati) di una struttura più ampia, la “borsa continua del lavoro”, la cui disciplina (come si vedrà nel prossimo paragrafo) è stata ritenuta conforme ai precetti costituzionali nella sent. n. 50. La deroga introdotta dalla norma ora oggetto di scrutinio è quindi illegittima nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro del lavoro che definisce “le modalità di attuazione e di funzionamento della predetta banca dati”, sia “adottato previa intesa con la Conferenza permanente Stato, Regioni e Province autonome” (analogamente a quanto previsto dal d.lgs. n. 276 del 2003 per la borsa continua del lavoro).

4.3. La riconduzione del SIL alla potestà esclusiva dello Stato e l'individuazione di competenze statali “trasversali” nella disciplina dei servizi per l'impiego

Accanto all'ordinamento civile, la Corte costituzionale individua altre materie di competenza esclusiva statale alle quali ricondurre singole disposizioni della “riforma Biagi”; ciò accade in particolare per la disciplina del sistema informativo lavoro (SIL), per il quale l'art. 1 della legge n. 30 dispone che lo Stato ne conservi la conduzione (in continuità con quanto previsto dal d.lgs. n. 469 del 1997). A tale proposito la sent. n. 50 rileva che la disposizione non comporta alcuna estensione delle funzioni già svolte dallo Stato e che il coordinamento informativo dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale è previsto come materia di competenza esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera *r*) della Costituzione. Il riscontro positivo di legittimità si estende anche agli artt. 15, 16 e 17 del d.lgs. n. 276 del 2003, che in attuazione della legge-delega disciplinano la “Borsa continua nazionale del lavoro” e la relativa attività di monitoraggio statistico. Ad avviso della Corte risulta infatti dirimente il fatto che tali norme prevedono un adeguato coinvolgimento delle Regioni, in quanto tutelano le esigenze di

coordinamento tra il livello nazionale e quello regionale e stabiliscono che gli standard tecnici e i flussi informativi di scambio tra i sistemi sono stabiliti dal Ministro del lavoro d'intesa con le Regioni e le Province autonome.

Si può ora passare all'esame della terza strategia argomentativa usata dalla Corte costituzionale per tracciare il confine delle competenze Stato-Regioni: l'individuazione di materie statali cd. "trasversali". Una sua esplicita applicazione si rinviene nella sentenza n. 50 del 2005, nella parte dedicata alle norme che identificano un unico regime di autorizzazione per i soggetti che svolgono attività di somministrazione di lavoro, intermediazione, ricerca e selezione del personale e supporto alla ricollocazione professionale.

La sentenza n. 50 del 2005 si apre infatti con l'affermazione perentoria secondo cui la disciplina dei servizi per l'impiego e del collocamento rientra senza dubbio nella materia "tutela e sicurezza del lavoro", e pertanto "lo scrutinio delle norme impugnate dovrà essere condotto applicando il criterio secondo cui spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali ed alle Regioni l'emanazione delle altre norme comunemente definite di dettaglio". Tuttavia, precisa subito dopo che "essendo i servizi per l'impiego predisposti alla soddisfazione del diritto sociale al lavoro, possono verificarsi i presupposti per l'esercizio della potestà statale di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost." ed inoltre "la disciplina dei soggetti comunque abilitati a svolgere opera di intermediazione può esigere interventi normativi rientranti nei poteri dello Stato per la tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.)".

Dall'affermazione di questa regola generale discendono, a cascata, le dichiarazioni di infondatezza di tutte le questioni sollevate dalle Regioni ⁽³⁰⁾.

In primo luogo la Corte rileva come il collocamento, ed in genere tutte le attività atte a favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, non siano più riservate alle strutture pubbli-

(30) Cfr. Punto 12 del Considerato in Diritto.

che, poiché il legislatore ha ritenuto che solo l'apertura ai privati e la collaborazione tra questi e le strutture pubbliche possano renderle efficienti. Una simile evoluzione, però, impone che "la disciplina dei soggetti comunque abilitati a svolgerle deve essere in armonia con i precetti costituzionali concernenti l'attività economica", poiché "l'attività di intermediazione nella sua più ampia accezione può costituire oggetto di normale attività imprenditoriale ed è quindi soggetta alle norme che tutelano la concorrenza".

Il mantenimento di un unico regime autorizzatorio operato dall'art. 1 della legge n. 30 del 2003, poi, ad avviso della Consulta "costituisce un principio fondamentale, sul quale basare la disciplina della complessa materia", giustificato dalla "esigenza che il mercato del lavoro abbia dimensioni almeno nazionali". Conseguentemente, risulta legittima anche la scelta di un albo unico nazionale delle agenzie per il lavoro presso il Ministero del lavoro, nonché la correlata disciplina delle modalità di "rilascio delle autorizzazioni, dei criteri di verifica dell'attività, di revoca dell'autorizzazione e «di ogni altro profilo relativo alla organizzazione e alle modalità di funzionamento dell'albo delle agenzie per il lavoro», ancorché in parte si tratti anche di disciplina di attività amministrative". Dall'individuazione del titolo costituzionale che legittima l'intervento statale, infine, discende anche la declaratoria di infondatezza della questione relativa ai particolari regimi di autorizzazione all'attività di intermediazione fissati nell'art. 6 del d.lgs. n. 276 del 2003.

In questo quadro, la previsione di ambiti regionali del mercato del lavoro risulta "ausiliaria e complementare rispetto al mercato nazionale"; in particolare, ad avviso della Consulta, appare legittima la norma (comma 8 dell'art. 6 del d.lgs. n. 276 del 2003) che consente a Regioni e Province di rilasciare l'autorizzazione all'esercizio dell'attività di intermediazione con esclusivo riferimento al proprio territorio, in base ad una disciplina regionale dettata "nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni e dei principi fondamentali desumibili" dallo stesso decreto n. 276.

Risulta altresì legittima la lettera *e*) del secondo comma

dell'art. 1 della legge n. 30, che dispone il mantenimento da parte delle province delle funzioni amministrative attribuite dal decreto legislativo n. 469 del 1997. La Corte infatti ammette che non spetta allo Stato, in una materia di competenza concorrente quale la "tutela e sicurezza del lavoro", prevedere l'attribuzione diretta di funzioni amministrative. Tuttavia poiché "vi sono funzioni e servizi pubblici che non possono subire interruzioni se non a costo di incidere su diritti che non possono essere sacrificati [...], le funzioni delle Province continueranno a svolgersi secondo le disposizioni vigenti fin quando le Regioni non le avranno sostituite con una propria disciplina". La norma deve cioè essere interpretata "nel senso che le funzioni amministrative sono mantenute in capo alle Province senza precludere la possibilità di diverse discipline da parte delle Regioni" ⁽³¹⁾.

5. La legge n. 17 del 2005 della Regione Emilia-Romagna: una disciplina organica del settore "lavoro"

Molte delle materie oggetto della riforma Biagi e delle pro-

(31) In questo quadro di complessiva svalutazione delle prerogative regionali, anche le declaratorie di illegittimità contenute nella sent. n. 50, come si è già osservato per la sent. n. 384, appaiono del tutto marginali. In primo luogo è dichiarato illegittimo il comma 6 dell'art. 22, che stabilisce: "la disciplina in materia di assunzioni obbligatorie e la riserva di cui all'art. 4-bis, comma 3, del decreto legislativo n. 181 del 2000 non si applicano in caso di somministrazione". La norma da ultimo citata (contenuta in un provvedimento che reca misure di sostegno per i lavoratori svantaggiati) a sua volta prevede che le Regioni possono stabilire che una quota delle assunzioni effettuate dai datori di lavoro privati e dagli enti pubblici economici sia riservata a particolari categorie di lavoratori a rischio di esclusione sociale. La Corte dichiara fondata la questione attinente all'"eccesso di delega", in quanto nessuna disposizione della legge n. 30 del 2003 prevede la deroga menzionata. La seconda dichiarazione di incostituzionalità riguarda invece l'art. 60 del d.lgs. n. 276 del 2003, che reca la disciplina dei tirocini estivi di orientamento. Apoditticamente la Corte costituzionale afferma che tale disciplina "dettata senza alcun collegamento con rapporti di lavoro, e non preordinata in via immediata ad eventuali assunzioni, attiene alla formazione professionale di competenza esclusiva delle Regioni".

nunce costituzionali precedentemente esaminate sono state disciplinate anche dalla Regione Emilia-Romagna nella recente legge n. 17 del 2005, che presenta contenuti molto ampi, ponendosi come una sorta di “testo unico” della normativa regionale in tema di diritto del lavoro. Essa interviene infatti con disposizioni puntuali in otto settori (corrispondenti agli otto capi della legge): politiche attive per il lavoro; orientamento e tirocini; apprendistato; servizi per il lavoro; sicurezza, regolarità e qualità del lavoro; responsabilità sociale delle imprese⁽³²⁾.

I primi articoli chiariscono che lo scopo del provvedimento è quello di contribuire alla promozione dell'occupazione ed alla sua qualità, tramite misure di contrasto alla precarizzazione, sostegno alla conciliazione tra tempi di lavoro e cura, nonché promozione del lavoro delle persone in condizioni di svantaggio personale o sociale. Per perseguire tali obiettivi, *la Regione individua strumenti di tutela e promozione del lavoro aggiuntivi e migliorativi rispetto ai livelli essenziali delle prestazioni previsti dalla disciplina nazionale.*

Per quanto riguarda *l'assetto delle competenze* degli organismi pubblici coinvolti dal provvedimento in esame, l'art. 3 attribuisce alla Regione una funzione generale di indirizzo e coordinamento⁽³³⁾, mentre l'art. 5, confermando in pieno la scelta

(32) Per un esame attento degli obiettivi e dei contenuti della l.r. n. 17 del 2005, cfr. M. PIRONI, *La legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 17/2005 “Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro”*, in questa *Rivista* – Supplemento n. 2 del 2006, p. 7 ss. Per l'illustrazione di una tesi opposta a quella sostenuta oltre nel testo, cfr. invece G. DREI, *La promozione della qualità del lavoro in Emilia-Romagna: il contesto e le scelte legislative*, *ivi*, p. 19 ss.; secondo l'Autore, “la l.r. 17/2005 non propone misure o disposizioni di per sé in contrasto con la legge 30/2003, quindi come tali non facilmente giustificabili sul piano della legittimità nonché foriere di possibile contenzioso avanti la Corte costituzionale, quanto piuttosto obiettivi, misure, interventi e soluzioni operative che corrispondono a finalità e a metodologie alternative rispetto a quelle proposte sul piano nazionale, in particolare dal d.lgs. n. 276/2003”.

(33) All'Assemblea legislativa spetta infatti il compito di elaborare con cadenza triennale le “linee di programmazione” per le politiche del lavoro (in cui sono fissati gli obiettivi e le priorità dell'intervento regionale), alla Giunta invece spetta il compito di approvare - sentita la commissione assembleare competente - il Piano regionale del lavoro, strumento attuativo degli indirizzi di programmazione, dotato di cadenza

già operata a livello nazionale, affida alle Province le attività concrete di governo del mercato del lavoro, attribuendo loro competenze in tema di: collocamento; politiche attive del lavoro; tirocini formativi; collocamento mirato delle persone con disabilità.

Per quanto concerne invece *le politiche attive per il lavoro*, la legge elenca una serie di strumenti, che in alcuni casi trovano la loro disciplina in provvedimenti anteriori; essi sono: *a)* i percorsi formativi; *b)* gli assegni formativi; *c)* le attività di orientamento; *d)* i tirocini; *e)* la preselezione ed incrocio fra domanda ed offerta di lavoro; *f)* gli incentivi; *g)* gli assegni di servizio.

Gli elementi più innovativi sono rappresentati sicuramente dagli incentivi e dagli assegni di servizio, che costituiscono vere e proprie forme di ammortizzatori sociali. Gli incentivi sono definiti come “contributi economici erogati ai lavoratori ed ai datori di lavoro”, finalizzati a sostenere soggetti in condizioni di svantaggio personale o sociale sul mercato del lavoro, quali - ad esempio: le persone con disabilità; le persone che rientrano nel mercato del lavoro dopo prolungati periodi di assenza; le persone di età superiore a quarantacinque anni prive di occupazione. In particolare, essi possono essere erogati a sostegno dei processi di trasformazione dei rapporti di lavoro precari in rapporti di lavoro a tempo indeterminato. Gli assegni di servizio, invece, sono finalizzati all’acquisizione da parte dei lavoratori di una condizione occupazionale attiva, con specifico riferimento agli obiettivi di conciliazione tra tempi di lavoro e di cura ⁽³⁴⁾.

Per quanto riguarda *l’apprendistato*, l’art. 27 prevede tre tipi di contratto: *a)* apprendistato per l’espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione; *b)* apprendistato professionalizzante, per il conseguimento di una qualificazione; *c)* apprendistato per l’acquisizione di un diploma o per percorsi di

normalmente annuale.

(34) Gli artt. da 17 a 22 disciplinano in modo dettagliato le politiche regionali dirette a sostenere l’inserimento e la stabilizzazione nel lavoro dipendente o autonomo delle persone con disabilità.

alta formazione. In tal modo la legge regionale, sottoponendosi ad un rigorosissimo *self-restraint*, ripropone la medesima ripartizione già prevista dall'art. 47 del d.lgs. n. 276 del 2003, limitandosi genericamente ad assegnare alla Giunta il compito di definire – nel rispetto degli standard minimi nazionali – gli aspetti formativi di ciascuna tipologia contrattuale, in base ad una procedura articolata in tre fasi: *a)* intesa con i Ministri del lavoro e dell'istruzione; *b)* consultazione delle parti sociali; *c)* acquisizione del parere della commissione assembleare competente.

I servizi per il lavoro sono disciplinati dal Capo VI della legge. La Regione Emilia-Romagna conferma la scelta operata dal legislatore nazionale in merito alla creazione di un sistema misto pubblico-privato; l'art. 32 infatti afferma chiaramente che “il sistema regionale dei servizi per il lavoro è composto dalle Province e dai soggetti accreditati [...] ai sensi della presente legge”. Da un lato quindi è ribadita l'attribuzione in via esclusiva alle Province delle principali funzioni amministrative in materia, che già svolgevano in virtù della legislazione nazionale; dall'altro lato si conferma che gli enti locali possono avvalersi di propri uffici denominati “Centri per l'impiego”, oppure di soggetti accreditati ai sensi della legge, che tuttavia intervengono in via integrativa e non sostitutiva delle funzioni delle Province stesse. La determinazione dei requisiti per la concessione, sospensione e revoca dell'accREDITAMENTO è rimessa integralmente ad un atto della Giunta⁽³⁵⁾, cui compete anche il potere di definire standard minimi delle prestazioni vincolanti per le Province, per i soggetti accreditati, e per i Comuni (allorché svolgano funzioni di orientamento).

L'art. 38 disciplina, sul modello nazionale del SIL, il sistema

(35) La legge si limita a stabilire, quale unico argine alla discrezionalità della Giunta, che per l'esercizio dell'attività di preselezione ed incrocio fra domanda ed offerta di lavoro possono essere *accreditati* esclusivamente i soggetti già autorizzati all'intermediazione a livello nazionale o regionale (art. 35, comma 4). Anche la fissazione dei requisiti per il rilascio dell'autorizzazione regionale allo svolgimento dell'attività di intermediazione, ricerca e selezione del personale è demandata per intero ad un atto della Giunta.

informativo lavoro dell'Emilia-Romagna (SILER); costituito nell'ambito del sistema informativo regionale (SIR), esso si raccorda con i sistemi informativi delle altre Regioni al fine di realizzare il collegamento con la borsa nazionale del lavoro e l'interconnessione ai sistemi informativi europei.

L'art. 42, infine, indica una vasta gamma di interventi che Regione e Province debbono realizzare per costruire un sistema integrato di *sicurezza del lavoro e di miglioramento della qualità della vita lavorativa*. Si tratta in particolare di opere di supporto alle azioni già promosse dagli organismi bilaterali previsti nella contrattazione collettiva – composti da rappresentanti dei datori di lavoro e da rappresentanti dei lavoratori. Regioni e Province hanno poi generiche competenze in ordine alla realizzazione di campagne informative ed azioni di sensibilizzazione sul tema della sicurezza e dell'igiene del lavoro.

Anche per quanto riguarda la promozione delle condizioni di *regolarità del lavoro*, l'art. 44, in linea con l'insegnamento che emerge dalla sent. n. 384 del 2005 (in verità successiva alla legge regionale), assegna alla Regione e alle Province compiti generali di sostegno alle attività ispettive svolte dagli enti competenti in materia e agli accordi conclusi dalle parti sociali, delineando in tal modo un ruolo meramente sussidiario all'azione degli organi centrali. Regione e Province devono inoltre promuovere progetti sperimentali di emersione del lavoro sommerso con specifico riferimento ai lavoratori immigrati e ai lavoratori stagionali.

6. Il settore "lavoro" nella legislazione regionale più recente

Sul finire degli anni '90, dopo la riforma "federalista" attuata con il d.lgs. n. 469 del 1997, tutte le Regioni a statuto ordinario si dotarono in breve tempo di leggi che disciplinavano le politiche regionali per il lavoro e la rete dei servizi per l'impiego ⁽³⁶⁾. La riforma del Titolo V e la recente "riforma

(36) A titolo meramente esemplificativo, si vedano: la l.r. Basilicata n. 29 del 1998,

Biagi” non hanno invece suscitato una reazione altrettanto immediata; il fatto che poche Regioni abbiano avvertito la necessità di adeguare immediatamente la loro legislazione alle innovazioni apportate da provvedimenti normativi apparentemente rivoluzionari potrebbe essere un primo elemento per valutare la reale portata innovativa di tali riforme⁽³⁷⁾.

Oltre alla legge della Regione Emilia-Romagna esaminata nelle pagine precedenti, si possono rintracciare altri due interventi normativi che disciplinano in modo organico il settore: la l.r. Marche n. 2 del 2005, “Norme regionali per l’occupazione, la tutela e la qualità del lavoro”⁽³⁸⁾ e la l.r. Toscana n. 32 del 2002, “Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro” (oggetto di numerose modifiche ed integrazioni)⁽³⁹⁾; le pagine seguenti saranno quindi dedicate ad

la l.r. Campania n. 14 del 1998, la l.r. Liguria n. 27 del 1998, la l.r. Lombardia n. 1 del 1999, la l.r. Piemonte n. 41 del 1998.

(37) L’attenzione delle Regioni negli ultimi anni si è invece concentrata su fenomeni di più recente emersione o di maggiore impatto sull’opinione pubblica, quali il *mobbing* o l’inserimento lavorativo delle persone disabili. Peraltro, il tentativo di intervento più avanzato ed innovativo, la l.r. Lazio n. 16 del 2002, “Disposizioni per prevenire e contrastare il fenomeno del *“mobbing”* nei luoghi di lavoro”, è stato pesantemente sanzionato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 359 del 2003.

(38) La l.r. Marche n. 2 del 2005 è stata parzialmente modificata dalla recente l.r. n. 4 del 2006, che ha accolto alcuni dei rilievi critici formulati dal Governo innanzi alla Corte costituzionale.

(39) Anche la Regione Lombardia ha adottato recentemente una legge organica di disciplina del settore “lavoro”: la l.r. 28 settembre 2006, n. 22, intitolata “Il mercato del lavoro in Lombardia”. I tempi di composizione del presente scritto non hanno purtroppo consentito un’analisi compiuta del provvedimento; si deve comunque segnalare che la legge lombarda si differenzia rispetto alle leggi esaminate nel testo per diversi aspetti, inerenti all’organizzazione del sistema regionale dei servizi per il lavoro. Essa infatti sembra sottrarre alle Province, ed in particolare ai “Centri per l’impiego”, la posizione di preminenza attualmente occupata nella legislazione nazionale. L’art. 12 stabilisce a tal proposito che “il sistema regionale dei servizi per il lavoro è composto dagli operatori pubblici e privati, accreditati o autorizzati”, senza alcuna particolare considerazione per il ruolo delle Province, parificate a qualunque altro soggetto del sistema. L’impressione è confermata dalla norma transitoria recata dall’art. 32, che stabilisce: “i centri per l’impiego continuano ad erogare in via provvisoria, nell’ambito del sistema regionale, i servizi di cui all’articolo 13, comma 3,

una breve disamina di tali provvedimenti.

L'impressione generale che emerge dalla lettura dei due atti normativi regionali è quella di una forte affinità con la legge della Regione Emilia-Romagna. Tutti e tre i provvedimenti si pongono infatti sulla scia del d.lgs. n. 469 del 1997, assegnando alla Regione un ruolo di programmazione e pianificazione generale e riservando invece alle Province le funzioni di concreta gestione ed erogazione dei servizi per il lavoro. Nessuna Regione, cioè, ha approfittato della possibilità di introdurre una diversa allocazione delle funzioni amministrative, come sarebbe consentito dal riformato Titolo V della Costituzione.

Anche per quanto concerne gli organi di governo del settore "lavoro", le scelte operate dalle tre Regioni non sembrano differenziarsi in modo sostanziale. In tutti i casi si prevede (ancora una volta seguendo il modello delineato dal d.lgs. n. 469 del 1997): una Commissione regionale tripartita, che riunisce il rappresentante della Regione ed i rappresentanti delle organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro più rappresentative; un organismo regionale di coordinamento istituzionale, che riunisce i rappresentanti della Regione e degli Enti locali; un organismo provinciale di concertazione. L'Emilia-Romagna ha introdotto anche un organismo provinciale di coordinamento istitu-

sino all'acquisizione dell'accreditamento [...]. La mancata acquisizione dell'accreditamento comporta l'esclusione dal sistema". Altre particolarità della legge lombarda sono: *a)* l'istituzione dell'Agenzia regionale per l'istruzione, la formazione e il lavoro, che ha il compito di elaborare annualmente "il piano delle attività di supporto tecnico prioritarie" per l'attuazione delle politiche integrate di istruzione, formazione e lavoro; *b)* l'introduzione di un sistema di valutazione dei servizi per l'istruzione, la formazione ed il lavoro finanziati o gestiti dalla Regione o dalla Province, affidato ad un valutatore indipendente selezionato con procedura ad evidenza pubblica; *c)* l'istituzione della bottega-scuola, strumento educativo e formativo personalizzato in alternanza scuola-lavoro, da utilizzare in settori di particolare contenuto artistico e tradizionale.

Si deve segnalare infine che anche la Regione Umbria, con la legge n. 11 del 2003, e la Regione Piemonte, con la legge n. 36 del 2006, hanno provveduto ad aggiornare la normativa in materia di politiche del lavoro o di servizi per l'impiego; tali interventi, tuttavia, non assumono un carattere di organicità paragonabile a quello delle leggi esaminate nel testo.

zionale, la cui composizione è rimessa alle determinazioni di ciascuna Provincia. L'unica differenza sostanziale è rappresentata dal fatto che le leggi delle Marche e della Toscana hanno istituito organi *ad hoc*, mentre l'Emilia-Romagna ha previsto organi unici, competenti sia per il settore lavoro, sia per quello dell'istruzione e formazione professionale.

Anche per quanto concerne il sistema dei servizi per il lavoro, le scelte di Marche e Toscana non si discostano in modo significativo da quelle dell'Emilia-Romagna. In tutti i casi infatti si prevede un sistema misto, in cui accanto ai "Centri per l'impiego" istituiti presso le Province figurano soggetti privati accreditati dalla Regione. Le scelte non divergono nemmeno in ordine all'assetto normativo fornito al sistema: in tutti i casi la legge regionale si astiene dal definire criteri e limiti per l'autorizzazione e l'accreditamento rilasciati dalla Regione, formulando una sorta di "delega in bianco" alla Giunta⁽⁴⁰⁾.

La Toscana si differenzia solo per il fatto di avere introdotto, con una novella al Testo unico del 2005, un apposito albo regionale delle Agenzie per il lavoro "che operano nel territorio della Regione" (art. 20-*bis*) ed un "elenco regionale" dei soggetti accreditati a svolgere servizi al lavoro (art. 20-*ter*). Peraltro entrambe le disposizioni sono state impugnate dal Governo, che sosteneva fossero in contrasto con la norma statale che istituisce un'apposita sezione regionale dell'albo nazionale delle agenzie per il lavoro (stabilendo al contempo che quando la Regione concede l'autorizzazione, provvede contestualmente

(40) La formulazione del testo originale dell'art. 11 della l.r. Marche n. 2 del 2005, che parlava di "autorizzazione alla gestione nel territorio regionale" dei servizi per il lavoro, era stata ritenuta illegittima dal Governo, perché avrebbe imposto ai soggetti già in possesso dell'abilitazione a livello nazionale di richiedere una seconda autorizzazione per operare nel territorio della Regione Marche, in contrasto con il sesto comma dell'art. 6 del d.lgs. n. 276 del 2003. In pendenza del giudizio di legittimità, la Regione Marche ha modificato il testo dell'art. 11, sostituendo l'espressione incriminata con la formula "autorizzazione all'esercizio dei servizi di intermediazione, ricerca, e selezione del personale e supporto alla ricollocazione professionale ai soggetti pubblici e privati che intendano svolgere le predette attività esclusivamente nel territorio regionale" (modifica apportata dalla citata l.r. n. 4 del 2006). Il Governo ha conseguentemente rinunciato al ricorso.

alla comunicazione al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali per l'iscrizione delle agenzie in tale sezione). La recentissima sent. n. 406 del 2006 ha però dichiarato l'infondatezza della questione ⁽⁴¹⁾.

Lo stesso vale per la disciplina dell'apprendistato: in tutti e tre i casi si delega *in toto* alla Giunta il compito di definire gli aspetti formativi delle varie tipologie di contratto, con atto da adottare a seguito di un'apposita procedura di concertazione delle parti sociali ⁽⁴²⁾. La Regione Marche ha in realtà fissato un unico principio direttivo, ovvero che "la formazione teorica da espletarsi nel corso dell'apprendistato deve essere svolta secondo le modalità previste dalla contrattazione e comunque, in prevalenza, esternamente all'azienda" (quarto comma dell'art. 17). La norma è stata impugnata dal Governo, poiché sarebbe stata in contrasto con l'art. 49 del d.lgs n. 276 del 2003, che non reca alcuna prescrizione quanto alle modalità con le quali la formazione deve essere svolta dall'apprendista; la relativa censura è stata però dichiarata infondata dalla recente sent. n. 425 del 2006. Richiamandosi testualmente al precedente costituito dalla sent. n. 50 del 2005, la Consulta ha infatti ritenuto

(41) La Corte costituzionale ha infatti ritenuto che "se le Regioni possono rilasciare le autorizzazioni [come previsto dalla normativa statale], ne deriva come legittima conseguenza che possono istituire l'albo delle imprese da loro autorizzate. Tale istituzione non contrasta con l'obbligo di comunicazione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali [...], obbligo non escluso da alcuna disposizione regionale, e non impedisce, quindi, la inserzione delle imprese autorizzate dalla Regione nella sezione regionale dell'albo statale" (punto 4 del Considerato in Diritto).

(42) Emilia-Romagna, Marche e Toscana hanno quindi scelto di delegare alla Giunta la regolamentazione sostanziale di istituti solo genericamente disciplinati dalla legge, di fatto sostituendo la concertazione sociale alla funzione di indirizzo politico che gli organi legislativi avrebbero potuto svolgere tramite la fissazione di appositi criteri direttivi. Il dato in questa sede può essere solo accennato e non approfondito; esso potrebbe trovare una spiegazione nel fatto che la materia oggetto di studio in queste pagine fa parte di un vasto settore ordinamentale, quello del diritto del lavoro, nel quale la contrattazione tra le parti sociali svolge un ruolo primario. Potrebbe però essere anche l'indice di un orientamento generale della legislazione regionale a delegare, in modo forse poco lungimirante, ai meccanismi della cd. "rappresentanza degli interessi" il compito di intermediazione degli interessi diffusi nella collettività, che dovrebbe essere svolto secondo i tradizionali meccanismi della "rappresentanza politica".

che “è la stessa legislazione statale ad attribuire alle Regioni compiti anche normativi in materia di definizione dei profili formativi, dei rapporti tra siffatti profili e la definizione della formazione, con riguardo all’eventuale ulteriore istruzione e in coerenza con il collegamento che il legislatore statale ha voluto stabilire tra lo svolgimento dei rapporti di lavoro a contenuto anche formativo e il settore dell’istruzione”⁽⁴³⁾. Per la definizione degli aspetti formativi dell’apprendistato da parte della Giunta regionale, Emilia-Romagna e Marche hanno sancito il raggiungimento della previa intesa con i Ministri del Lavoro e dell’Istruzione. La legge della Regione Toscana non ha invece previsto tale passaggio procedurale; l’omissione è stata prontamente impugnata dal Governo innanzi alla Corte costituzionale, ma anche questa censura è stata dichiarata infondata⁽⁴⁴⁾.

Anche le leggi di Marche e Toscana, poi, predispongono una serie di misure a favore dell’inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati, ma recano una disciplina molto più generica di quella posta dalla legge dell’Emilia-Romagna. Il provvedimento marchigiano disciplina infatti genericamente l’elaborazione di progetti di inserimento a vantaggio di soggetti da individuare sulla scorta dei criteri fissati dalla Giunta⁽⁴⁵⁾, con la possibilità di adottare anche in via sperimentale misure di sostegno diretto del reddito di tali persone (si tratta cioè di veri e propri “ammortizzatori sociali”)⁽⁴⁶⁾.

(43) Punto 2 del Considerato in Diritto.

(44) Nella citata sent. n. 406 del 2006 la Consulta ha rilevato infatti come l’art. 32 della legge toscana autorizzi la Giunta ad adottare il regolamento di esecuzione della disciplina relativa alla formazione esterna, “«attuando le procedure di concertazione con i soggetti istituzionali e con i soggetti economici e sociali». Tale espressione [...] può e deve essere letta come riferentesi alle intese di cui agli artt. 48, 49 e 50 del d.lgs. n. 276 del 2003” (punto 3 del Considerato in Diritto).

(45) La relativa norma (recata dall’art. 20) era stata considerata illegittima dal Governo, che riteneva vietato alle Regioni formulare una nozione di “lavoratore svantaggiato” diversa da quella contenuta nell’art. 2 del d.lgs. n. 276 del 2003. In pendenza del giudizio costituzionale, la Regione Marche ha quindi modificato il testo, accogliendo i rilievi del Governo, che ha così rinunciato al ricorso (cfr. sent. n. 425 del 2006, punto 1 del Considerato in Diritto).

46 Anche le leggi delle Regioni Marche e Toscana, al pari di quella dell’Emilia-

La legge toscana invece non reca alcuna disciplina di dettaglio, limitandosi a prevedere tra gli obiettivi perseguiti dalle politiche regionali: “l’inserimento e il reinserimento dei disoccupati di lunga durata” e “la stabilizzazione dei rapporti di lavoro, anche con incentivi per l’occupazione”. L’art. 31 rimette quindi ad un apposito “Piano di indirizzo generale integrato a durata quinquennale” il compito di definire la tipologia degli interventi, l’entità dei benefici ed i loro destinatari.

Per quanto concerne le materie più critiche, che si pongono al confine tra competenza statale e regionale (stabilità del lavoro, igiene e sicurezza sui luoghi di lavoro, previdenza complementare ed integrativa), la legge della Regione Marche si limita prudentemente ad assegnare alla Regioni compiti di informazione e divulgazione rivolte a cittadini ed imprese, oppure a prevedere meccanismi di sostegno all’azione delle parti sociali (ad esempio, in presenza di crisi occupazionali aziendali). Come si è visto, su tale linea si pone anche la legge della Regione Emilia-Romagna, che delinea per l’Ente regionale un ruolo meramente sussidiario alle azioni intraprese dagli organismi rappresentativi dei lavoratori e dei datori di lavoro.

La legge toscana addirittura a tale proposito non prevede alcunché.

7. Conclusioni

L’esame congiunto della legislazione nazionale, della giurisprudenza costituzionale e dei più significativi provvedimenti regionali nel settore del Diritto del Lavoro sembra condurre ad un risultato univoco: nonostante la riforma del Titolo V della Costituzione le competenze legislative delle Regioni in questa materia risultano sostanzialmente immutate. La legislazione regionale degli ultimi anni pare infatti porsi in diretta continuità

Romagna, dedicano molta attenzione all’inserimento lavorativo delle persone disabili, prevedendo in particolare apposite forme di sostegno alla loro integrazione e disciplinando il “Fondo regionale per l’occupazione dei disabili”.

con la normativa statale di principio della fine degli anni '90, come se nel frattempo non fosse intervenuta alcuna revisione costituzionale.

Gli ambiti materiali disciplinati dalle leggi regionali più recenti sono infatti gli stessi che erano stati regolamentati a seguito dell'introduzione del cd. "federalismo amministrativo": politiche attive per il lavoro; collocamento e sistema dei servizi per l'impiego; contratto di apprendistato; misure di sostegno per i soggetti svantaggiati; salvaguardia della sicurezza dei luoghi di lavoro e tutela della salute dei lavoratori. In modo del tutto simmetrico, le materie che la "riforma Bassanini" riservava esplicitamente allo Stato restano tuttora oggetto di competenza esclusiva statale: gestione dei flussi migratori, conciliazione, risoluzione delle controversie collettive di lavoro, SIL e accreditamento delle Agenzie per il lavoro. Gli organi di governo locale del settore restano quelli introdotti dal d.lgs. n. 469 del 1997; l'assetto delle competenze, infine, non risulta mutato: alla Regione è riservato un ruolo di programmazione e pianificazione generali e alle Province il compito di gestire ed erogare materialmente i servizi per il lavoro.

A tale risultato hanno concorso in misura eguale tutti e tre gli attori della scena ordinamentale: Stato, Corte costituzionale e Regioni.

Lo Stato non ha trasferito alle Regioni alcuna competenza, continuando a legiferare esattamente sugli stessi ambiti materiali; le attribuzioni legislative regionali sono state salvaguardate unicamente mediante l'introduzione nella disciplina nazionale di una serie di ipotesi di "intese" ed "accordi" da conseguire in sede di Conferenza Stato-Regioni ⁽⁴⁷⁾.

Le Regioni, dal canto loro, non hanno cercato in alcun modo di appropriarsi della funzione di effettivo governo del settore;

(47) Qualsiasi tentativo di scostamento regionale dalla disciplina recata dalla legge n. 30 del 2003 e dai relativi decreti attuativi è stato inoltre sanzionato dal Governo con l'impugnazione innanzi alla Corte costituzionale. Tale atteggiamento, come si è visto, ha indotto la Regione Marche, in pendenza del giudizio di legittimità, alla revisione delle disposizioni più innovative della l.r. n. 2 del 2005; le decisioni della Consulta hanno però dimostrato la pretestuosità delle censure governative.

nei ricorsi presentati avverso la “riforma Biagi”, infatti, non hanno mai messo in discussione l’impostazione del riparto di competenze Stato-Regioni emergente dalla ricostruzione dottrinale tradizionale⁽⁴⁸⁾. In particolare, esse non hanno attaccato la competenza esclusiva dello Stato in merito alla disciplina dei rapporti interprivati che si instaurano tra lavoratori e datori di lavoro, quantunque l’assoluta incertezza dell’espressione “tutela e sicurezza del lavoro” offrisse un ampio ventaglio di ipotesi interpretative. Una parte della dottrina immediatamente successiva alla riforma del Titolo V della Costituzione, come si è visto nel secondo paragrafo, aveva infatti elaborato ricostruzioni ermeneutiche assolutamente sovversive rispetto alla stratificazione normativa che si era consolidata negli anni ‘90, ma di esse non si trova traccia in alcuno dei ricorsi regionali.

La Corte costituzionale, infine, ha prestato il proprio avallo: dichiarando la sostanziale conformità alla Costituzione della “rivoluzionaria” legge Biagi, infatti, si è fatta interprete di un’evidente “vocazione nazionale e centralistica del Diritto del Lavoro”⁽⁴⁹⁾. Le strategie argomentative che le hanno permesso di giungere a tale esito sono state analizzate nelle pagine precedenti; come si è visto, il mezzo più importante è stato la trasfusione del “limite del diritto privato”, elaborato dalla giurisprudenza costituzionale nel vigore del testo originario del Titolo V, nella materia “ordinamento civile” attualmente di competenza

(48) Cfr. sul punto V. Filì, *La “Riforma Biagi” corretta e costituzionalizzata. Appunti dopo il decreto correttivo ed il vaglio costituzionale*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, 2005, p. 405 ss.

(49) *Op. ult. cit.* p. 406; l’Autrice sottolinea l’atteggiamento di rigoroso *self-restraint* tenuto dalla Corte nella sent. n. 50 del 2005 nei confronti del Parlamento e la sostanziale insofferenza per “l’attacco alla baionetta” scagliato dalle Regioni contro la riforma appena varata. In particolare Filì ritiene che sia la Corte costituzionale sia le Regioni ricorrenti facciano proprio “il medesimo assioma: che il riparto di competenze Stato/Regioni sia quello individuato da certa dottrina e recepito dal CNEL nel solco già tracciato dal legislatore del 1997, quindi senza soluzione di continuità con la legge Bassanini e i decreti attuativi. Il punto fermo è rappresentato dalle funzioni amministrative e dalle politiche attive del lavoro che per la loro dimensione territoriale – in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza – sono stati conferiti alle Regioni ordinarie con il d.lgs. n. 469/1997” (corsivo non testuale).

statale ⁽⁵⁰⁾.

Assieme a questo strumento interpretativo, le sentenze n. 50 e n. 384 del 2005 hanno utilizzato una ricostruzione molto restrittiva del sintagma “tutela e sicurezza del lavoro”, espressione che ad avviso della Consulta non rappresenta un minimo comune denominatore dei diversi interventi regionali nel settore, ma soltanto un insieme da scomporre per ricondurre negli alvei appropriati i diversi istituti ⁽⁵¹⁾.

Dall’azione combinata dei tre attori della scena istituzionale è scaturita una legislazione regionale quale quella esaminata nelle pagine precedenti, che non sembra recare alcuna innovazione sostanziale rispetto al passato.

Nemmeno l’eventuale entrata in vigore del disegno di legge di revisione costituzionale già approvato in seconda votazione dalle Camere e pubblicato a scopi notiziali nella G.U. n. 269 del 18 novembre 2005 (la cd. “*devolution*”) ⁽⁵²⁾, produrrà modifiche sostanziali. L’art. 39 del testo di legge costituzionale, infatti, sottrae alla competenza legislativa concorrente la materia “sicurezza del lavoro”, per affidarla alla potestà esclusiva statale, al pari della previdenza sociale. La tendenza accentratrice manifestata dallo Stato, già assecondata dalla Corte costituzionale e dalle Regioni, risulterà quindi con ogni probabilità ancor più rafforzata da questa ulteriore contrazione delle prerogative regionali.

(50) Secondo P. ALBI, *La riforma* cit. p. 541, “non sembrano esservi dubbi sulla tendenza della Corte a leggere la potestà regionale sui territori di confine con il diritto privato in ideale continuità con il passato e, probabilmente, in accezione ancor più restrittiva (posta l’esplicitazione costituzionale sull’ordinamento civile)”.

(51) Cfr. G. SERVELLO, *Riforma del lavoro e riparto di competenze Stato-Regioni*, in *Diritto e Pratica del Lavoro* 2005, p. 744.

(52) Il progetto di revisione costituzionale, come è noto, potrà entrare in vigore soltanto se supererà il vaglio del corpo elettorale, nel referendum “confirmativo” già richiesto dalle forze di opposizione, ai sensi dell’art. 138 Cost.

Proposte di riforma della disciplina delle professioni

di Antonio Carullo

Sommario

1. Introduzione. – **2. La “doppia faccia” dell’esercizio della professione: diritto al lavoro o libera prestazione di servizi?** – **3. Il contenuto del disegno di legge sulla riforma delle professioni.**

1. Introduzione

La regolamentazione delle professioni è tradizionalmente giustificata dalla esigenza di tutelare interessi pubblici.

Le originarie forme di associazionismo spontaneo tra professionisti, quali gli ordini professionali, assumono, per volontà del legislatore, la natura di enti pubblici, cui è obbligatorio associarsi per l’esercizio della professione. Il bene tutelato è da un lato la rilevanza delle attività svolte in relazione agli interessi generali.

Con l’entrata in vigore della Costituzione italiana, il problema degli ordini professionali si pose immediatamente, prima di tutto in relazione all’art. 18 Cost. ed alla libertà di associazione.

L’obbligo di aderire ad un collegio o un ordine, per svolgere una attività professionale, venne paventato quale violazione del diritto a non associarsi. Talora, la questione di legittimità costituzionale fu posta in base alla lettura in combinato disposto delle norme costituzionali. In particolare, l’obbligo di aderire all’ordine dei giornalisti fu inteso non solo come violazione dell’art. 18, ma anche dell’art. 21, ponendosi come limite alla libertà di manifestazione del pensiero riconosciuta a tutti, mediante l’uso di qualsiasi mezzo di comunicazione.

La Corte costituzionale ⁽¹⁾ ha più volte respinto le questioni di legittimità sollevate, in considerazione dell'esistenza di diritti costituzionali di pari valore da tutelare.

A ben vedere, l'istituzione di ciascun ordine professionale ha trovato legittimazione nel bene costituzionale che tutela. Si pensi alle professioni sanitarie rispetto al diritto alla salute (art. 32 Cost.) ⁽²⁾, alla professione dell'avvocato rispetto al diritto alla difesa (art. 24), alla professione del giornalista rispetto al diritto ad informare ed essere informati (art. 21 Cost.), alle professioni degli ingegneri, architetti, geometri rispetto al diritto di proprietà (art. 42 Cost.), alla professione del consulente del lavoro rispetto al diritto al lavoro (artt. 1, 4, 35 ss. Cost.) ⁽³⁾. Altri interessi generali e sociali sono stati posti a fondamento delle motivazioni addotte dalla Corte costituzionale per legittimare l'albo per gli agenti di commercio ⁽⁴⁾, nonché altre norme che imponevano il rilascio di una autorizzazione per l'esercizio di attività particolarmente delicate per i rapporti con l'utenza ⁽⁵⁾.

(1) In relazione all'ordine dei giornalisti: la Corte costituzionale ha disatteso il dubbio di legittimità, sollevato con riferimento all'art. 21, considerato che la previsione dell'Ordine non impediva comunque ai cittadini di esercitare il proprio diritto costituzionale (libertà di manifestazione del pensiero) attraverso la stampa o ogni altra forma di comunicazione.

(2) In relazione alla disciplina degli ausiliari di radiologia, la Corte costituzionale ha richiamato la "particolare delicatezza dei compiti per giustificare l'attività, cfr. Corte cost. sent. 10 luglio del 1973, n. 120, in *Giur. cost.*, 1973, p. 1306 ss.

(3) In relazione all'ordine dei consulenti del lavoro, la Corte costituzionale ha giustificato la previsione del legislatore in considerazione della complessità della normativa di settore, tenuto conto peraltro che la consulenza di fatto viene effettuata per lo più nei confronti delle piccole imprese, cfr. Corte cost. sent. 16 luglio 1968, n. 102 in *Foro it.* 1968, I, 2381.

(4) L'albo per gli agenti di commercio non è stato censurato dalla corte costituzionale, in quanto ha ritenuto che la normativa non fosse idonea a comprimere la libera scelta dei soggetti, ma si limitasse a disciplinare l'esercizio, per darne pubblica notizia, per accertarne i requisiti di idoneità tecnica e morale, per tutelare contestualmente agenti e quanti entrano in contatto con costoro, visto il carattere fiduciario dell'attività: cfr. Corte cost., sent. del 25 marzo 1976, in *Foro it.*, 1976, I, 892

(5) Per l'autorizzazione di polizia per i mestieri girovaghi, cfr. C. cost., sent. 4 marzo 1971 n. 41, in *Foro it.*, 1971, I, 840 per la licenza pubblica sicurezza per i distributori di giornali, cfr. Corte cost. sent. 26 gennaio 1957, n. 33, in *Foro it.*, 1957, I, 321 per l'attività di portierato e di custodia dei magazzini, cfr. Corte cost. sent. 8 febbraio 1966 n. 7, in *Foro it.*, 1966, I, 381. La Corte costituzionale richiama a fondamento di detto regime autorizzatorio esigenze di tutela di interessi generali ed esigenze sociali.

Progressivamente, nella riflessione giuridica ⁽⁶⁾, l'attenzione si è spostata sulla scelta e sull'esercizio della professione, come espressione del diritto al lavoro, che trova espresso riconoscimento e tutela nell'art. 4 Cost. e negli artt. 35 ss. Cost.

Letto sotto questa angolazione, l'intervento pubblico nella regolamentazione delle professioni incontra limiti e problematiche particolari: in primo luogo laddove comprime l'esercizio del diritto al lavoro. Infatti, le norme costituzionali che riconoscono il diritto al lavoro descrivono un diritto di libertà, tutelato sia per quanto riguarda la scelta sia per quanto riguarda la modalità di esercizio dell'attività lavorativa, con la conseguenza che nessuna interferenza da parte di pubblici poteri sarebbe ammissibile ⁽⁷⁾, anche se in concreto, posta la libertà di partenza, l'intervento pubblico di regolazione nel settore è di notevole portata, avvallate dalla giurisprudenza costituzionale.

È con la progressiva integrazione europea che il punto di vista del legislatore viene totalmente stravolto, perché posto sulla libera circolazione dei servizi e sulla riconduzione delle attività professionali alla libertà di iniziativa economica. Già l'art. 39 del Trattato afferma la libertà di circolazione dei lavoratori, intesa come libertà di azione e di stabilimento.

Soprattutto, nel quadro della normativa comunitaria le libere professioni vengono ricondotte tra i servizi dall'art. 50 del Trattato ⁽⁸⁾, partecipando così delle regole e della disciplina di cui al Capo III, Titolo III. Come noto, l'art. 49 vieta l'introduzione di restrizioni alla libera circolazione dei servizi. Non si può tacere il fatto che il Trattato prende atto della situazione non liberalizzata dei servizi ed individua come prioritaria la liberalizzazione di quei servizi che intervengono in modo diretto nei costi

(6) PERA, Voce *Professioni*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, vol. XXXVI, p. 1034 ss.

(7) MANCINI, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di BRANCA *I principi fondamentali*, art. 1-12, Bologna-Roma, 1975, sub art. 4

(8) A ben vedere, l'art. 50 del Trattato fornisce una definizione molto ampia di "servizi", utilizzando una clausola di chiusura e residuale. Infatti, sono considerate servizi tutte le prestazioni, fornite dietro retribuzione, non regolate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone. Tra queste, rientrano per previsione esplicita anche le attività professionali.

di produzione oppure che facilitano lo scambio di merci.

In via di prima approssimazione e fatto salvo quando si andrà ad esporre, i servizi partecipano delle regole della libera concorrenza ed entrano nel mercato, seppure con disciplina peculiare, coerente con la loro natura, diretta alla tutela di interessi generali.

2. La “doppia faccia” dell’esercizio della professione: diritto al lavoro o libera prestazione di servizi?

Come già esposto nella riflessione teorica italiana, le attività professionali sono originariamente ricondotte alla disciplina del diritto costituzionale del lavoro.

Con l’integrazione europea, che afferma una nozione ampia di impresa e definisce i servizi con tecnica residuale, nasce una diversa sensibilità che sposta progressivamente la riflessione dagli artt. 4 e 35 all’art. 41 Cost., riconducendo al mercato l’esercizio dell’attività professionale⁽⁹⁾.

La disciplina delle professioni viene letta alla luce del concetto di concorrenza.

È pur vero che la Carta costituzionale non prende in considerazione in maniera diretta il problema della libertà di mercato, tant’è che non utilizza affatto l’espressione “libera concorrenza”, limitandosi ad affermare, si è detto, un principio di “libertà di iniziativa privata”, ex art. 41 Cost., tuttavia non si può omettere di ricordare che, a seguito dell’integrazione nell’unione europea, entra nel nostro ordinamento il mercato, finché la concorrenza, nella suo profilo di tutela, non assume valore costituzionale, con la modifica del Titolo V.

La tutela della concorrenza non implica interventi di astensione o positivi soltanto nei casi di fallimenti del mercato.

(9) Si ribadisce che in ambito comunitario è affermata non solo la libera circolazione dei servizi, ma anche la libera circolazione dei lavoratori, dagli artt. 39 CE e 49 CE per quanto concerne la libera circolazione dei lavoratori e la libera prestazione dei servizi. Su tali principi, di recente, cfr. Corte di Giustizia UE (sez. III), sent. 11 gennaio 2007 procedimento C-208/05.

Costituisce uno strumento di politica economica dello Stato: per l'effetto il suo contenuto e la sua funzione deve essere esaminata in combinazione con gli altri strumenti di politica economica. Partecipa del dinamismo complessivo di questi interventi e non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma assume essa stessa una valenza e portata dinamica, finalizzata a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali. Così intesa, la tutela della concorrenza "*abbraccia nel loro complesso i rapporti concorrenziali sul mercato*" ⁽¹⁰⁾ e quindi viene a coprire interventi positivi e di natura promozionale dello Stato.

A preparare questa nuova lettura fu già la legge n. 287 del 1990, istitutiva dell'Autorità garante per la concorrenza e per il mercato e l'esigenza di garantire la concorrenza come valore sembra informare l'indagine conoscitiva svolta da detto organismo nel corso degli anni novanta. Dal nuovo modo di intendere le libertà economiche, deriva la presa di posizione dell'Antitrust, nell'indagine conoscitiva chiusa il 9 ottobre 1997 ⁽¹¹⁾.

L'Autorità ha rilevato la sussistenza di profili di disciplina in contrasto con i principi di concorrenza. In particolare, ha esaminato i requisiti all'accesso, quali l'esame di Stato; obbligatorietà del tirocinio; concorso; l'obbligatorietà di iscrizione all'Albo; la previsione di restrizioni all'esercizio dell'attività: le tariffe; la natura dell'obbligazione; il divieto di pubblicità; la mancanza di norme per legittimare l'esercizio in forma societaria, individuando ampi margini di contrasto con le regole della concorrenza ed auspicando interventi di riforma.

È dunque da almeno un decennio che, in Italia, si parla di riforma delle professioni in una logica di mercato. Interventi su legislazioni settoriali vi sono stati, ma diretti a risolvere problemi contingenti, piuttosto che ad esprimere una organica linea di sviluppo.

(10) Corte cost., sent. 13 gennaio 2004, n. 14 in *Giur. cost.*, 2004, p. 1.

(11) La presa di posizione dell'Antitrust in relazione ai servizi professionali è stata dalla stessa ribadita nella relazione al Parlamento e al Governo del novembre 2005.

Recentemente ha preso posizione la Commissione europea ⁽¹²⁾, che nell'esaminare le discipline nazionali relative alle professioni di avvocati; contabili; notai; architetti, ingegneri e farmacisti, ha individuato nelle disposizioni dirette alla regolamentazione dei prezzi, della pubblicità, alla restrizioni all'accesso, alla previsione di attività riservate ed alla organizzazione dei professionisti, discipline limitative della concorrenza.

Se, da una parte, l'Unione europea ha esaminato i profili della concorrenza in relazione ai servizi professionali, tuttavia si deve rilevare che la stessa Unione europea aveva sottratto dall'applicazione della normativa sugli appalti pubblici i servizi legali, già prima con la dir. 50/92, poi con la dir. 18/04. Ai sensi del Considerando 17 della direttiva, le disposizioni della direttiva stessa fanno salva l'applicazione delle specifiche norme comunitarie ai servizi in questione. Il successivo art. 32 esclude dall'applicazione della direttiva, salvo che per le disposizioni contenute negli artt. 34 e 40. Si tratta di una scelta che tiene conto della rilevanza dell'*intuitu personae* e delle peculiarità del servizio stesso.

In ogni caso, dalla lettura degli atti dell'Antitrust e della Commissione europea, emerge che la tutela della concorrenza deve essere garantita anche nella disciplina delle professioni, che devono essere ricondotte alla categoria dei servizi ai sensi dell'art. 50 del Trattato, con la conseguenza che potrebbe palesarsi illegittima una normativa che pone dei limiti alla libera circolazione e stabilimento dei professionisti negli stati dell'Unione europea. Rimane, quale forza contraria, che determina l'attenuazione dell'applicazione di regole concorrenziali, la tutela di interessi generali.

All'originario punto di vista, quello che qualifica l'esercizio delle professioni come attività inerenti il diritto del lavoro, si contrappone quel diverso profilo che vuole le attività professionali come attività di impresa. Anche al di là della qualificazio-

(12) Comunicazione della Commissione, *Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali*, Bruxelles, 9 febbraio 2004 COM(2004) 83.

ne, si contrappongono i due diversi punti di vista: quello che richiede l'applicazione delle regole della concorrenza alla disciplina delle professioni intellettuali ⁽¹³⁾, l'altro che la esclude, in considerazione degli interessi che entrano in gioco ⁽¹⁴⁾.

È pur vero che, nell'ordinamento italiano, le normative fino ad oggi vigenti e gli ordini professionali impongono regole e pratiche concordate, fissano i prezzi, limitano gli accessi e quindi condizionano la libertà di esercizio della professione, in una logica che non sembra coerente con quella della concorrenza, perché improntata alla tutela di interessi generali e di valori costituzionali.

Sotto l'opposto punto di vista, l'esigenza di concorrenza nel settore viene in prima battuta giustificata dalla necessità di garantire la tutela dell'utente e di assicurare la qualità del servizio ⁽¹⁵⁾. Al fine di evitare inutili equivoci (e forse illusioni) si deve fin da ora rilevare che concorrenza, liberalizzazione delle tariffe, modifica dei termini di pagamento non determinino necessariamente la tutela dell'utente.

Si pensi al sistema americano, dove il pagamento dell'avvocato è condizionato dall'esito dell'attività ⁽¹⁶⁾.

Nel decreto legge cd. "Bersani" ⁽¹⁷⁾ (dove si ribadisce

(13) L'impresa non è la fabbrica di produzione dei beni materiali, ma è piuttosto "la struttura dove si elaborano trasmettono e ricevono informazioni. I professionisti sono infatti i produttori di conoscenze - le libere professioni sono un immenso giacimento di risorse intellettuali e tecniche e il mercato chiede, a livello internazionale e nazionale che vengano offerte ed organizzate in maniera più efficiente con un rapporto competitivo qualità prezzo: MILITELLO, cit. in M.C. DE CESARI, *Dall'Antitrust una frustata all'ordine*, in *Il Sole 24 Ore*, 1997, 25 ottobre 1997, 25.

(14) Secondo L. FREYRIE, vicepresidente consiglio nazionale dell'ordine degli architetti in *Categorie sull'orlo di una crisi di nervi*, in *Il Sole 24 Ore*, 1997, 25 ottobre 1997, 25, firmata N.T. "Il bene sociale non può essere assoggettato a regole di puro mercato e se la concorrenza è buona regola nella produzione dei beni la sua semplicistica traslazione ad attività che riguardano la sicurezza, la salute e la qualità della vita dei cittadini può risultare non solo sbagliata ma criminale".

(15) E' pur vero che si prende atto che altri strumenti sono preposti alla tutela della qualità del servizio, quali il rispetto delle regole di deontologia e la previsione di formazione continua obbligatoria.

(16) Se l'utente ha prove non sufficienti, l'avvocato non accetta il caso, indipendentemente dal fatto che il cliente abbia torto o ragione: è lesa il diritto di difesa. Non è assicurata la difesa tecnica a chi potrebbe provare con difficoltà il diritto in giudizio.

(17) Decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, recante Disposizioni urgenti per il rilancio

l'esigenza di tutelare la concorrenza nel settore dei servizi professionali) si prevede l'abrogazione di norme che prevedono l'obbligatorietà di tariffe minime o fisse, che impediscono accordi sulla determinazione del corrispettivo, che impediscono di svolgere pubblicità informativa ed impediscono di costituire società professionali, anche multidisciplinari.

La norma sembra dettata da una impostazione del tutto diversa rispetto a quella che riconduce la disciplina delle professioni nel diritto al lavoro. La stessa abrogazione delle disposizioni sulla garanzia dei minimi tariffari è emblematica della non applicabilità nel settore del principio della giusta retribuzione.

Infatti, se si volesse accogliere l'impostazione "lavorista" delle attività professionali, la eliminazione dei minimi tariffari costituisce una evidente violazione dell'art. 36 Cost. nella parte in cui si prevede il diritto alla giusta retribuzione.

A ben vedere ed in concreto, l'avvenuta abrogazione di tariffe minime può apparire in contrasto con gli stessi obiettivi della riforma e cioè far entrare nuovi soggetti sul mercato: si pensi all'ipotesi ove solo i grandi studi legali, organizzati secondo regole imprenditoriali ed i cui servizi siano offerti ad imprese di grandi dimensioni, potranno offrire prestazioni a costo nullo o basso, compensati dall'affidamento di incarichi di maggior valore (ad es. operazioni di acquisizioni di società che possono compensare attività di recupero crediti di routine). Il piccolo professionista andrà a perdere gli affidamenti di incarichi di valore minimo, in quanto non potrà certamente offrirli sul mercato a costo nullo né, d'altra parte, potrebbe competere sulle grandi operazioni.

Tuttavia, la scelta della legge Bersani ha imposto l'adozione di nuove norme. Alla disciplina normativa, già alcuni ordini professionali⁽¹⁸⁾ si sono conformati con l'adozione di norme deontologiche di attuazione. Per esempio, il codice deontologi-

economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale, convertito in legge n. 248 del 2006.

(18) Avvocati, ingegneri, architetti.

co degli avvocati ha riconosciuto espressamente la legittimità di un accordo tra cliente ed avvocato parametrato al raggiungimento degli obiettivi perseguiti, sempreché i compensi siano proporzionati all'attività svolta.

La scelta normativa che ha inteso abrogare *tout court* i minimi tariffari appare forte, addirittura tale da superare l'impostazione possibilista, seguita dalla Corte di Giustizia. Infatti, la Corte di Giustizia di recente ha riaffermato il principio di proporzionalità, mettendo in evidenza l'interesse dell'utente⁽¹⁹⁾. Ha ritenuto che gli artt. 10 CE, 81 CE e 82 CE non siano di ostacolo all'adozione, da parte di uno Stato membro, di norme che fissino un limite minimo per gli onorari degli avvocati e a cui, in linea di principio, non sia possibile derogare né per le prestazioni riservate agli avvocati né per quelle, come le prestazioni di servizi stragiudiziali, ritenendo di ostacolo alla libera prestazione dei servizi di cui all'art. 49 CE, soltanto la normativa che vieti in maniera assoluta di derogare convenzionalmente agli onorari minimi determinati da una tariffa forense.

Ciò che sembra emergere in sede comunitaria è piuttosto l'affermazione della libera circolazione di servizi, piuttosto che l'introduzione di una autentica concorrenza tra professionisti, ammettendo una parziale liberalizzazione nella misura in cui sia intesa a garantire la libera circolazione dei professionisti sul territorio dell'Unione, ma lasciando vigenti normative regolatorie per il diritto al giusto compenso e per la tutela della qualità della professione. In sede comunitaria, il mercato delle professioni non è assimilato *tout court* al mercato delle altre imprese.

3. *Il contenuto del disegno di legge sulla riforma delle professioni*

L'esigenza di riforma organica del sistema delle professioni e dei principi e valori a questa sottesi è stata tradotta in un dise-

(19) Corte di giustizia delle Comunità Europee, Grande Sezione, sentenza 5 dicembre 2006 C-94/04 e C-202/04.

gno di legge recante “*delega al Governo per il riordino dell’accesso alle professioni intellettuali, per la riorganizzazione degli ordini, albi e collegi professionali, per il riconoscimento delle associazioni professionali, per la disciplina delle società professionali e per il raccordo con la normativa dell’istruzione secondaria superiore e universitaria*”. Il termine previsto per l’esercizio della delega è di diciotto mesi, durante i quali il Governo potrà adottare uno o più decreti legislativi, che hanno ad oggetto la ridisciplina delle professioni intellettuali, compresa la disciplina dell’accesso. Di conseguenza, l’oggetto della delega comprende anche il coordinamento con la normativa della istruzione di secondo grado ed universitaria.

Si tratta di una delega molto ampia che lascia spazio a diverse interpretazioni.

Sotto il profilo contenutistico, richiama i principi generali in materia di concorrenza e di pubblicità; prevede l’adozione di disposizioni a tutela degli utenti; chiede il riordino degli ordini professionali e delle modalità di accesso alle professioni.

Sotto il profilo finalistico, la nuova disciplina di valorizzazione e razionalizzazione delle professioni intellettuali è orientata a garantire la libera concorrenza, il diritto degli utenti ad una scelta informata; il rispetto delle regole deontologiche e della qualità della prestazione, anche attraverso obblighi di comunicazione all’utente di incompatibilità o competenze e l’introduzione di istituti di responsabilizzazione e assicurazioni obbligatorie.

In particolare, l’art. 2 richiama quali principi e criteri direttivi il rispetto della concorrenza, sia nella disciplina dei procedimenti per l’accesso alla professione, che nello svolgimento dell’attività. A tale fine, prevede la necessità di consentire la pubblicità informativa, la previsione di corrispettivi consensualmente determinati, l’introduzione di casi di assicurazione obbligatoria, la tutela del cliente e dell’affidamento, la disciplina di forme organizzative associative e società.

Alle regole cogenti improntate alla concorrenza, il testo del disegno di legge consente tuttavia di derogare, quando vi siano interessi generali da tutelare. Si pensi, per esempio, alla norma

che impone che nell'esercizio della delega venga assicurata la libertà nell'accesso alle professioni, senza predeterminazione numeriche (art. 2, c. 1, lett. *a*) e *f*) ed art. 3). Il legislatore delegante attribuisce però al Governo la facoltà di derogare a tale regola, quando la disciplina attenga professioni caratterizzate dall'esercizio di funzioni pubbliche oppure quando entri in gioco l'esigenza di tutelare un interesse generale specifico per il migliore soddisfacimento della domanda di utenza. Tale norma, però, potrebbe lasciare adito a dubbi interpretativi per quanto riguarda l'individuazione delle professioni interessate dalla deroga.

A ben vedere, sicuramente la professione notarile si manifesta attraverso l'esercizio di funzioni pubbliche, ma non è la sola. I commercialisti svolgono funzioni pubbliche – per esempio – nell'esercizio l'attività di certificazione dei bilanci, di documenti contabili; gli ingegneri e gli architetti quando sono chiamati ad asseverare progetti; gli avvocati, che collaborano con uno dei tre poteri dello Stato; i medici nel momento in cui rilasciano certificati.

Peraltro, ogni professione è rivolta ad una utenza titolare di diritti a rilevanza costituzionale e quindi, legittima interventi differenziati e derogatori rispetto alla regola dell'indiscriminato accesso.

La norma, quindi, posta a tutela della concorrenza, lascia spazio all'introduzione di deroghe più o meno ampie, in relazione alla volontà politica del Governo.

Il successivo art. 3 del disegno di legge attiene la disciplina delle modalità di accesso alle professioni intellettuali. Tra i principi e criteri direttivi, viene chiesto al governo di determinare un tirocinio professionale non superiore a dodici mesi, favorendo in concreto l'esperienza professionale ed assicurando al tirocinante un equo compenso. Se la regola sembra essere la liberalizzazione dell'accesso alla professione, la necessaria previsione dell'esame di Stato potrà essere introdotta da legislatore delegato per quelle professioni il cui esercizio incide su diritti costituzionalmente garantiti o comunque in relazione a professioni dove entrano in gioco interessi meritevoli di tutela (così

art. 3, lett. b)). A ben vedere, la discrezionalità anche sotto questo profilo è estremamente ampia. Infatti, tutte le attività oggetto di professione intellettuali possono essere ricondotte a diritti costituzionalmente garantiti degli utenti o ad interessi generali (si pensi al diritto di difesa; dovere di pagare le tasse; tutela della proprietà privata mobiliare ed immobiliare; diritto al lavoro; diritto alla salute; diritto alla istruzione). Ciò che dovrà differenziare sarà l'eventuale previsione del "numero chiuso", legato – come si è detto – a professioni che comportano l'esercizio di pubbliche funzioni.

Ampio margine di discrezionalità viene lasciato anche per quanto concerne disciplina ed organizzazione degli ordini, degli albi e dei collegi professionali (art. 4), fermo restando che gli stessi continueranno a qualificarsi come enti pubblici non economici e saranno soggetti alla vigilanza del ministero competente. Attraverso gli ordini professionali, si rende manifesto l'intervento pubblico, sia di regolazione che di vigilanza sull'attività dei professionisti. Sotto questo profilo, appare evidente una notevole contraddizione: da un lato è prevista la liberalizzazione e l'inserimento nel mercato dei servizi professionali, dall'altro sono confermati interventi di controllo pubblico, molto più forti di quelli introdotti su tutte le altre attività economiche interessate da processi di liberalizzazione. La possibilità di costituire associazioni e società professionali come centri di imputazione unitaria viene circondata da precise garanzie, ferma restando la possibilità di costituire organismi multiprofessionali laddove le professioni siano compatibili (ed anche la determinazione in concreto della compatibilità è lasciata al legislatore delegato). Tali vincoli e controlli sembrano ingessare l'esercizio della professione. Peraltro, altri controlli già esistono e non sono destinati a venir meno. Si pensi al ruolo dell'Antitrust sulla pubblicità ingannevole: questa attività già di per sé potrebbe essere sufficiente ad effettuare la verifica sul modo di servizi della pubblicità da parte dei professionisti.

Peraltro, la norma delegante lascia spazio ad una duplicazione di controlli, certamente in contraddizione con un modello che vorrebbe essere improntato a regole di concorrenza e quindi

flessibile. Così, l'art. 7 del d.d.l. prevede che il Governo, nell'esercizio della delega, fissi i criteri e le procedure per l'adozione di un codice deontologico, che garantisca la tutela della concorrenza e preveda sanzioni disciplinari in caso di violazione di principi in materia di pubblicità.

Ulteriori norme sono dirette a dare attuazione a principi di trasparenza e di qualità nell'esercizio della professione, anche attraverso l'introduzione di momenti di formazione specifica precedenti l'accesso e di formazione continua, anche in accordo con le Università.

L'esercizio della delega dovrà tenere conto delle disposizioni di cui agli artt. 33 e 34 Cost., che prevedono esami di abilitazione per l'esercizio professionale, che potrà essere inteso quale esame per accertare il grado di preparazione, non quale limite all'esercizio della disciplina professionale. In particolare gli artt. 5 e 6 introducono strumenti per il raccordo con la normativa dell'istruzione superiore e dell'istruzione secondaria superiore. Tali norme codificano principi che già da tempo richiedono un intervento normativo, se del caso a livello regionale e per la cui disciplina il Governo ha da ultimo ottenuto delega con la legge n. 1 del 2007 ⁽²⁰⁾.

Nella ricostruzione di questo profilo, si deve comunque ricordare che, ad oggi, forme di raccordo tra mondo del lavoro e delle professioni e istituzioni di formazione secondaria e superiore vengono appositamente realizzate su iniziativa delle istituzioni stesse. Nell'esercizio della delega, il Governo dovrà cercare, da un lato di non comprimere l'autonomia regionale, dall'altro di rispettare l'autonomia delle istituzioni scolastiche e

(20) Con l'art. 2, c. 1, della l. n. 1 del 2007, il Governo è stato delegato ad adottare, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge (entro il 14 gennaio 2008), uno o più d.lgs. per "a) realizzare percorsi di orientamento per la scelta di corsi di laurea universitari e dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, di percorsi della formazione tecnica superiore, nonché di percorsi finalizzati alle professioni e al lavoro; b) potenziare il raccordo tra la scuola e le predette istituzioni di formazione post-secondaria; c) valorizzare la qualità dei risultati scolastici degli studenti ai fini dell'ammissione ai corsi di laurea a numero chiuso; d) incentivare l'eccellenza degli studenti.

delle Università e degli istituti di istruzione superiore, che seppure diversamente tutelate, hanno comunque rilievo costituzionale. Sotto diversa ottica, la disciplina della formazione potrebbe lasciare spazio ad un intervento legislativo regionale, cui il governo dovrà tenere conto nell'esercizio della delega.

Infatti, se le regioni non hanno competenza legislativa per l'istituzione di nuove figure professionali neppure dopo la riforma del Titolo V ⁽²¹⁾ (così la ormai costante giurisprudenza della Corte costituzionale), sicuramente possono disciplinare profili inerenti l'organizzazione dei servizi formativi e di offerta, anche attraverso la previsione di tirocini che – nel rispetto dei requisiti fissati a livello nazionale – valorizzino la realtà economica locale.

Un più ampio margine di autonomia legislativa potrebbe essere riconosciuto alle regioni nella disciplina dell'offerta per la formazione continua, fermo restando il rispetto di obiettivi minimi, fissati in modo uniforme sul territorio nazionale.

Non risolve nulla neppure la tanto attenzionata disciplina sulle tariffe professionali. Si prevede la possibilità per le parti di determinare consensualmente il corrispettivo che deve essere comunque conosciuto dall'utente (quantomeno entro una forcella). L'abolizione dei minimi e la facoltà delle parti di definire di comune accordo il corrispettivo, lascia comunque spazio a problematiche concrete. La mancanza della definizione dei minimi tariffari sposta la disciplina delle professioni dall'ottica del lavoro a quella impresa con il venir meno della garanzia della retribuzione minima di cui all'art. 36 Cost.: si sposta dunque la problematica sul giudice, il quale sarà l'unico a dover stabilire la giusta remunerazione dell'attività prestata dal professionista in assenza di patti scritti, con conseguente appesantimento del sistema giudiziario già provato. Non sembra neppure

(21) Si ricordano, solo a titolo esemplificativo e senza pretese di esaustività, alcune decisioni della Corte costituzionale: sent. 3 novembre 2005 n. 405 del 2005 in *Giur. cost.*, 2005, fasc. 6; sent. 23 novembre 2003 n. 353, in *Giur. cost.*, 2003, fasc. 6; sent. 14 novembre 2003 n. 338, in *Foro amm.* CDS, 2003, p. 3226; sent. 26 luglio 2005 n. 319 in *Giur. it.*, 2006, 4, p. 677; sent. 30 settembre 2005 n. 355, in *Giur. it.*, 2006, 5, p. 899.

re tenuta in debito conto la tipicità del contesto in cui il professionista è chiamato ad operare. Peraltro, il rischio di non ottenere in concreto una retribuzione “adeguata” (*rectius* giusta) appare del tutto “inadeguata”, quando si consideri la già citata previsione secondo cui il tirocinante ha comunque diritto a ricevere un “equo compenso” (cfr. art. 3, c. 1, lett. a)).

Altro argomento rilevante è quello trattato dagli artt. 8 e 9 del disegno di legge, che riguardano la costituzione di associazioni e società tra professionisti.

L’associazionismo è diretto alla costituzione di enti senza fini di lucro, nel rispetto dei diritti degli utenti e senza dar corso a vincoli di esclusiva: ancora una volta viene richiamata l’esigenza di tutelare il principio della concorrenza.

L’art. 8 ammette anche l’introduzione di modelli di controllo, vigilanza: prevede, infatti, che il Governo disponga l’iscrizione in apposito registro delle associazioni che hanno ampia diffusione sul territorio e siano preposte alla tutela di interessi costituzionali o rilevanti, in relazione al territorio. Anche sotto questo profilo, quindi, il testo rimane generico, nell’indicare una finalità di tutela degli utenti, per poi diventare più preciso nel disciplinare le caratterizzazioni del registro ed i presupposti per l’iscrizione, che sola permette alle associazioni di rilasciare attestati di qualificazione professionale e di competenza tecnico-scientifica (art. 8, c. 1, lett. e)). Il registro sarà costituito di due sezioni, l’una tenuta dal Ministero della giustizia, l’altra dal ministero della salute; ciascun ministero potrà disporre l’iscrizione (in base alla competenza) di concerto con il ministero per lo sviluppo economico e sentiti, oltre agli ordini interessati, anche il Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro, così ribadendo il ruolo dell’organo a rilevanza costituzionale. I pareri, nel contesto della delega, sembrano obbligatori e non vincolanti. L’iscrizione è subordinata ad una verifica sul contenuto dello statuto associativo a tal punto pregnante, che sembra in sostanza spostare l’associazione dalla propria natura privatistica ad una conformazione forte di tipo pubblicistico (il ricordo alla vicenda delle fondazioni bancarie è immediato).

Le società hanno invece ad oggetto lo svolgimento di attività

con scopo di lucro. La delega ha ad oggetto la disciplina delle società per l'esercizio di professioni regolamentate nel sistema degli ordini professionali, mentre viene affermata espressamente la libertà di organizzazione delle altre professioni intellettuali, disciplinate dal codice civile o da leggi di settore. Per le professioni del sistema ordinistico è ammessa la costituzione di società o cooperative, anche temporanee – si deve ritenere per durata e per oggetto, in mancanza di diversa specificazione – in modo da creare un centro autonomo di imputazione.

La partecipazione a tali società potrà essere di rilevante peso: infatti, la lett. *b*) ammette che vi partecipino, oltre a professionisti regolarmente iscritti in albi, ordini o collegi, anche professionisti di Stati dell'Unione europea in possesso di titolo abilitante, nonché professionisti italiani non iscritti, i quali però, o devono essere in posizione minoritaria o comunque potranno svolgere solo attività tecniche: i due requisiti sono indicati in alternativa, con la conseguenza che si potrebbe pensare che qualora i soci non iscritti svolgano attività tecniche (non meglio definite) potrebbero essere titolari anche di quote di maggioranza. Nella disciplina societaria non viene comunque perso il principio dell'*intuitu personae*, rimanendo la possibilità per l'utente di individuare il professionista cui conferire l'incarico. In mancanza di designazione del professionista, comunque deve essere fornita all'utente l'indicazione specifica di un nominativo, il quale risponderà personalmente ed illimitatamente dell'attività (così il successivo c. 3). A garanzia dell'utente è richiesta una specifica disciplina della ragione sociale: nulla è detto, ma la disciplina della ragione sociale non dovrebbe essere posta solo a tutela dei diritti degli utenti ma anche degli altri professionisti, per non creare forme di concorrenza sleale.

Nel complesso, il disegno di legge si presenta talora poco organico (e preciso: vi è un rinvio alla l. n. 109/94: art. 9, c. 3). Si pensi alla formazione professionale: le norme in materia verranno redatte quando si disciplinerà l'accesso alle professioni, nella regolamentazione dei rapporti tra Università ed istituti scolastici, nella disciplina delle associazioni registrate. Più evidente si farà il rischio di comprimere la competenza legislativa

regionale, ogniqualvolta i profili della disciplina avranno effetti “trasversali”. Ed è proprio la competenza legislativa regionale che potrebbe subire una compressione. Lo stesso richiamo ad esigenze di tutela della concorrenza e di protezione degli interessi degli utenti non fa altro che far rivivere l’applicazione di una competenza legislativa statale esclusiva, ai sensi dell’art. 117, c. 2, lett. *e*) ed *m*).

Ciò che emerge comunque è la volontà di ripensare l’esercizio della professione, in un contesto di concorrenza. Il rischio è quello di introdurre obblighi e vincoli all’esercizio della professione: ulteriori responsabilità senza controbilanciare i maggiori oneri.

Il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di professioni: la posizione "statalista" della Corte costituzionale (*)

di Tommaso Pontello

Sommario

1. *La disciplina prevista dalla Costituzione del 1948 e la riforma del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione. – 2. Le prime iniziative legislative delle Regioni italiane in materia di professioni. In particolare, la legge regionale Toscana 28 settembre 2004, n. 50, concernente "Disposizioni regionali in materia di libere professioni intellettuali". – 3. La sentenza n. 405 del 2005. – 4. La giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione nella prospettiva della disciplina delle professioni. – 5. La disciplina statale di principio. Il d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 30, recante "Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'art. 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131". – 6. Quale spazio per le Regioni? La formula dell'"accordo Stato-Regione" prevista dalla legge 1 febbraio 2006, n. 43.*

1. La disciplina prevista dalla Costituzione del 1948 e la riforma del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione

Nell'assetto originario stabilito dalla Costituzione in ambito di ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, la materia relativa alle professioni ed all'ordinamento professionale veniva ricondotta alla potestà esclusiva dello Stato che, appunto, era titolare della competenza a legiferare in via unica

(*) Il presente contributo costituisce un estratto della tesi di dottorato, avente ad oggetto "Profili giuspubblicistici della disciplina delle professioni fra diritto nazionale e diritto comunitario", redatta nell'ambito del Dottorato di ricerca in diritto pubblico, diritto urbanistico e dell'ambiente presso il Dipartimento di diritto pubblico "Andrea Orsi Battaglini" dell'Università degli Studi di Firenze.

ed esclusiva nell'ambito in oggetto.

Ed infatti, ai sensi della formulazione originaria dell'art. 117 Cost., la materia relativa alle professioni, non comparando nella lista di materie attribuite alla legislazione concorrente Stato-Regioni (tranne che sotto lo specifico profilo dell' "istruzione professionale"), era conseguentemente caratterizzata dalla competenza in via esclusiva dello Stato.

Tale impostazione originaria è stata, come noto, modificata dalla riforma costituzionale che, nel corso del 2001, ha interessato il Titolo V della Parte seconda della Carta costituzionale ⁽¹⁾.

In particolare, l'art. 117, co. 3, Cost., così come modificato a seguito della riforma del Titolo V approvata con legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, inserisce la materia "professioni" all'interno delle materie attribuite alla potestà legislativa concorrente dello Stato (per la determinazione dei principi fondamentali) e delle Regioni (per la relativa disciplina di dettaglio), offrendo così all'autorità regionale un nuovo ambito di competenza legislativa che in precedenza non le era attribuito ⁽²⁾.

Pertanto, ai sensi della previsione costituzionale richiamata, sebbene lo Stato abbia competenza legislativa in ordine alla individuazione dei principi generali e fondamentali in ambito di "professioni", le Regioni si vedono comunque riconosciuta la

(1) Per un'analisi approfondita delle tappe che hanno caratterizzato il passaggio dal sistema professionale previsto dalla Costituzione del 1948 a quello "riformato" dal nuovo Titolo V della Costituzione, si veda E. BINDI, M. MANCINI, *Principi costituzionali in materia di professioni e possibili contenuti della competenza legislativa statale e regionale alla luce della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2005, p. 1317 ss., nonché V. PIERGIGLI (a cura di), *Federalismo e devolution*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 259 ss.

(2) A tal riguardo, si segnala quanto sostenuto da G. DELLA CANANEA, *L'ordinamento delle professioni dopo la riforma costituzionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2003, n. 1, p. 92 ss., che sottolinea infatti come dalla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione si siano determinate, in materia di libere professioni intellettuali, una serie di rilevanti ed innovative conseguenze "riguardanti l'esercizio delle potestà normative (legislative e regolamentari) e amministrative spettanti ai poteri statali e regionali, nonché, conseguentemente, per quelle di cui le organizzazioni professionali sono titolari".

potestà di legiferare nella materia in questione fissando la disciplina di dettaglio che dovrà regolare l'attività professionale all'interno del relativo ambito territoriale ⁽³⁾.

Potestà che, infatti, è stata esercitata da alcune Regioni italiane, le quali hanno approvato testi legislativi recanti non solo

(3) Al riguardo, deve peraltro segnalarsi quanto previsto dal recente tentativo di riforma della Costituzione, approvata in via definitiva dal Senato il 16 novembre 2005, che (laddove fosse stata confermata in occasione della conseguente consultazione referendaria) avrebbe determinato una modifica del sistema di riparto delle competenze legislative sopradescritto.

Detta riforma, per quel che qui interessa, avrebbe infatti comportato anche una modifica della disciplina costituzionale del riparto di competenze legislative in materia di professioni intellettuali, prevedendo l'inserimento della materia relativa all' "ordinamento delle professioni intellettuali" tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato (nuovo art. 117, comma 2, lett. *s-quater*, Cost.), così codificando, in sostanza, l'indirizzo decisamente "statalista" che, come si vedrà *infra*, si è consolidato nella giurisprudenza costituzionale formatasi dal 2001 ad oggi in materia di professioni intellettuali.

Peraltro, deve rilevarsi che alle Regioni, anche laddove la riforma *de qua* fosse stata confermata, sarebbe stato comunque riservato un (sia pur limitato) ambito di potestà legislativa nella materia in oggetto, atteso che (curiosamente) la materia "professioni" non era stata comunque eliminata dalla previsione del comma 3 dell'art. 117 Cost., di talché vi sarebbe stata la necessità di verificare quali sarebbero stati i confini effettivi di separazione tra potestà legislativa statale e potestà regionale nell'ambito in questione e, in particolare, quali aspetti relativi all'attività professionale avrebbero dovuto essere ricondotti alla materia dell' "ordinamento delle professioni intellettuali" (potestà legislativa esclusiva dello Stato) e quali, invece, sarebbero residuati all'interno della generica materia delle "professioni" (potestà legislativa concorrente).

Peraltro, come noto, il referendum confermativo della riforma costituzionale sopraindicata, tenutosi lo scorso 25 giugno 2006, ha avuto esito negativo, cosicché la materia delle "professioni" continua all'attualità ad essere caratterizzata, ai sensi dell'art. 117, c. 3, Cost., dalla sussistenza della potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni.

In ogni caso, vale la pena osservare che la riforma dell'art. 117 Cost., in merito allo specifico profilo del riparto di competenze legislative nella disciplina delle professioni, rappresentava uno degli ambiti meno discussi del progetto di riforma costituzionale approvato nel novembre del 2005, costituendone peraltro anche l'aspetto probabilmente meno "utile" (in quanto ad efficacia riformatrice), considerato che, come si vedrà *infra*, la (ormai consolidata) giurisprudenza della Corte costituzionale ha, di fatto, ricondotto lo spazio di manovra della legislazione regionale nella materia *de qua* entro confini precisi e limitati.

disposizioni relative a singole e specifiche professioni, ma anche la disciplina di alcuni rilevanti profili organizzativi e funzionali di carattere generale, relativi a tutte le professioni intellettuali esistenti all'interno del nostro ordinamento.

2. *Le prime iniziative legislative delle Regioni italiane in materia di professioni. In particolare, la legge regionale Toscana 28 settembre 2004, n. 50, concernente "Disposizioni regionali in materia di libere professioni intellettuali"*

Come detto, dunque, in forza della vigente disciplina costituzionale che inserisce la materia delle "professioni" all'interno dell'elenco di materie attribuite alla legislazione concorrente Stato-Regioni, alcune Regioni italiane hanno provveduto ad esercitare la propria funzione normativa nella materia in esame.⁴

Con tali iniziative legislative, alcune Regioni italiane hanno

(4) In particolare, si elencano di seguito alcuni degli interventi più rilevanti in materia di professioni intellettuali e di organizzazione dell'ordinamento professionale a livello regionale:

- legge regionale Calabria 26 novembre 2001 n. 27 (pubblicata sul *B.U.R.* n. 104 del 1 dicembre 2001) recante "Costituzione e disciplina della Consulta per la valorizzazione degli Ordini, Collegi, Associazioni professionali";

- legge regionale Lazio 22 luglio 2002 n. 19 (pubblicata sul *B.U.R.* n. 21 del 30 luglio 2002) recante "Istituzione della conferenza Regione - Ordini e Collegi professionali";

- Regione Lombardia con legge regionale 14 aprile 2004 n. 7 (pubblicata sul *B.U.R.* n. 16 del 16 aprile 2004) recante "Consulta regionale degli ordini, collegi e associazioni professionali";

- legge regionale Friuli-Venezia Giulia 22 aprile 2004 n. 13 (pubblicata sul *B.U.R.* n. 17 del 28 aprile 2004) recante "Interventi in materia di professioni";

- legge regionale Toscana 28 settembre 2004 n. 50 (pubblicata sul *B.U.R.* n. 38 del 6 ottobre 2004), recante "Disposizioni regionali in materia di libere professioni intellettuali";

- legge regionale Molise 18 ottobre 2004 n. 19 (pubblicata sul *B.U.R.* n. 22 del 30 ottobre 2004), recante "Costituzione e disciplina della consulta per la valorizzazione di Ordini, collegi ed associazioni professionali";

- legge regionale Basilicata 1 marzo 2005 n. 23 (pubblicata sul *B.U.R.* n. 18 del 7 marzo 2005) recante "Costituzione e disciplina del Comitato Consultivo regionale per la valorizzazione degli Ordini, Collegi ed Associazioni professionali".

esercitato in modo assai incisivo la nuova facoltà attribuita loro dalla riforma costituzionale del 2001, andando a disciplinare, in certi casi, anche profili di rilevanza “generale” della materia in oggetto, tanto da suscitare immediatamente dubbi di legittimità costituzionale che, come avremo modo di vedere *infra*, si sono in seguito rivelati fondati ⁽⁵⁾.

Tra di esse, il caso più esemplificativo e rilevante è senza dubbio quello della Regione Toscana che, con la l.r. 28 settembre 2004, n. 50 recante “*Disposizioni regionali in materia di libere professioni intellettuali*”, ha introdotto a livello regionale una disciplina di carattere generale relativa a tutte le professioni (anche quelle “non regolamentate”) e alla relativa organizzazione strutturale e funzionale delle medesime, andando a “toccare” profili non certo di semplice dettaglio della disciplina in oggetto.

(5) A tal proposito, si veda in dottrina il commento relativo alla prima delle leggi regionali citate (l.r. Calabria n. 27/2001), peraltro riferibile anche ad alcuni degli aspetti principali delle altre discipline regionali sopraelencate, espresso da G. DELLA CANA-NEA, in *L'ordinamento delle professioni dopo la riforma costituzionale*, cit., p. 94 ss., che evidenzia dubbi di legittimità costituzionale in relazione alla legge calabrese, la quale istituisce la Consulta per la valorizzazione degli Ordini, Collegi, Associazioni professionali attribuendole alcune funzioni che, anche all'interno del nuovo assetto determinatosi a seguito della riforma costituzionale dell'art. 117 Cost., dovrebbero essere riservate in via esclusiva all'Autorità statale.

Dubbi confermati anche da A. GIANNOTTI, *Le professioni tra legislazione statale e regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione* (in *Le Regioni*, 2004, n. 1, p. 123 ss.), che rileva come non si possa “sottacere il fatto di come questa legge, di per sé, confermi come alcune realtà regionali siano intenzionate a interpretare in maniera forte la nuova competenza. Sebbene la legge regionale calabrese non richiami esplicitamente il nuovo art. 117 Cost., essa risulta essere (implicitamente) la conferma che un'intenzione dell'istituzione regionale di legiferare in capi fino a oggi ad essa preclusi sia quantomeno latente, potenziale; diversamente non si spiegherebbe la ricerca di un atteggiamento collaborativo e/o partecipativo delle autonomie funzionali più immediatamente coinvolte dalla disciplina della materia ‘professioni’”.

Sempre in relazione alla legge calabrese istitutiva della Consulta regionale, si veda M. CLARICH, *Un'iniziativa dall'impatto modesto che apre la strada a interventi più decisivi*, in *Guida al diritto*, 2002, n. 9, p. 19 ss., secondo cui, al contrario, la legge in questione non intacca in modo rilevante le competenze e le attribuzioni funzionali degli Ordini e Collegi professionali; nonché M. LUCIANI, *Legge regionale e professione*, in *La previdenza forense*, 2002, n. 2, p. 198 ss.

Ed infatti, la disciplina toscana in questione, la quale era finalizzata al “*raccordo strutturale e funzionale tra la Regione e le professioni intellettuali regolamentate dallo Stato mediante la costituzione di Ordini o Collegi*” nonché al “*raccordo funzionale tra la Regione e le associazioni professionali*” (art. 1), si caratterizzava principalmente per la istituzione e la relativa organizzazione di due nuovi soggetti operanti a livello regionale in ambito di professioni intellettuali, il “*Coordinamento regionale degli ordini e collegi professionali*” e la “*Commissione regionale delle professioni e delle associazioni professionali*”⁽⁶⁾.

In particolare, il Coordinamento regionale degli ordini e collegi professionali avrebbe dovuto essere costituito, ai sensi dell’art. 2 della l.r. in esame, direttamente dagli Ordini e dai Collegi professionali quale “*struttura operativa degli Ordini e Collegi territoriali dotati di autonomia organizzativa e finanziaria*”⁽⁷⁾.

(6) Al riguardo, in dottrina, si veda il commento al testo della l.r. Toscana n. 50/2004 di F. MALAGOLI pubblicato in *I contratti*, 2005, n. 3, p. 293 ss. L’Autrice si sofferma anche sulle linee principali che caratterizzano la l.r. Lombardia n. 7/2004, istitutiva della *Consulta regionale degli ordini, collegi e associazioni professionali*, individuandone i compiti fondamentali, che vanno ricondotti al “*compito di studiare i problemi relativi all’esercizio delle attività professionali intellettuali, di proporre iniziative tese a qualificare le libere professioni anche nel contesto dello sviluppo europeo, di promuovere studi ed iniziative per la tutela dei professionisti, per la salvaguardia della correttezza e della qualità delle prestazioni*”.

(7) Inoltre, per quel che concerne l’ambito della formazione e dell’aggiornamento professionale, i Coordinamenti regionali degli Ordini e collegi professionali “*possono promuovere l’organizzazione di attività di formazione e aggiornamento professionale anche tramite la stipula di convenzioni con enti pubblici e privati*”.

I coordinamenti possono proporre iniziative di formazione e aggiornamento per i professionisti in accordo con le linee di intervento previste nel piano di indirizzo generale integrato di cui all’articolo 31 della legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, formazione professionale e lavoro)” (art. 3).

Per quanto riguarda i rapporti che sarebbero dovuti sussistere tra la Regione e i Coordinamenti regionali in oggetto, il citato art. 2 l.r. Toscana n. 50/2004 stabiliva che “*La Regione riconosce i coordinamenti regionali degli Ordini e Collegi quali soggetti di rappresentanza istituzionale regionale delle singole professioni e ne assicura la partecipazione alle scelte regionali sulle tematiche di loro interesse, anche attraverso*

Le principali competenze dei Coordinamenti regionali degli ordini e collegi professionali erano elencate dall'art. 2, comma 4, secondo cui tali soggetti:

“a) rappresentano gli Ordini ed i Collegi territoriali nei rapporti con la Regione, e svolgono al riguardo attività informativa verso gli Ordini e Collegi territoriali ed i consigli nazionali;

b) formulano pareri e proposte su tematiche d'interesse delle professioni comunque riconducibili a competenze della Regione;

c) partecipano alle attività di formazione professionale sia per il periodo del tirocinio, sia per le attività di formazione continua;

d) designano i rappresentanti di loro competenza in seno ad organismi regionali”.

Inoltre, la legge regionale in esame prevedeva, come detto, l'istituzione, presso la Giunta regionale, della “*Commissione regionale delle professioni e delle associazioni professionali*” (si noti la propensione verso il riconoscimento della pari dignità tra ordini e collegi professionali da una parte, e associazioni delle categorie professionali non “tradizionali” dall'altra), composta dall'Assessore regionale competente in materia di professioni (che la presiede), da un rappresentante di ciascun Coordinamento professionale, e da 9 rappresentanti delle associazioni professionali ⁽⁸⁾.

l'attività della Commissione di cui all'art. 4”.

(8) Ai fini della partecipazione alla Commissione, ai sensi dell'art. 4 della l.r. n. 50/04, costituiscono associazioni professionali: “a) *le associazioni professionali di cui al comma 2, lettera c), aventi sede in Toscana ed operanti a livello regionale, e che abbiano ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato ai sensi del decreto del Presidente della Giunta regionale 17 luglio 2001, n. 31/R (Regolamento di attuazione della legge regionale 24 aprile 2001, n. 19 in materia di persone giuridiche private);*

b) le articolazioni organizzative e funzionali, operanti a livello regionale, di associazioni nazionali tra professionisti dotate di personalità giuridica”.

Per quanto riguarda la struttura organizzativa della Commissione regionale delle professioni e delle associazioni professionali, l'art. 6 della Legge regionale in esame stabiliva che “*1. La Commissione si articola in due sezioni, una per gli Ordini e Collegi*

Appare dunque evidente che la sopradescritta disciplina regionale, avendo introdotto all'interno dell'ordinamento professionale regionale due nuovi soggetti giuridici competenti in ambito di disciplina dell'organizzazione delle categorie professionali e dei professionisti in esse rappresentati, ed avendo attribuito a tali soggetti funzioni di notevole rilevanza all'interno della gestione del sistema professionale della Regione, rischiava senza dubbio di ingerirsi nel ruolo di legislatore di principio che, come evidenziato, anche a seguito della riforma costituzionale del Titolo V, residua in capo all'autorità statale.

Ed infatti, la Corte costituzionale, con sentenza n. 405 del 3 novembre 2005, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge toscana in oggetto.

3. La sentenza n. 405 del 2005

La Presidenza del Consiglio dei ministri aveva infatti solle-

ed una per le associazioni.

2. La Commissione è convocata dal presidente ogni tre mesi, ovvero quando ne facciano richiesta almeno sette membri, ed è integrata dagli Assessori regionali competenti nelle materie oggetto di discussione e da due consiglieri regionali membri della Commissione permanente competente per materia.

3. Possono essere invitati a partecipare alle riunioni della Commissione i responsabili delle strutture regionali competenti nelle materie oggetto di discussione, al fine di fornire elementi conoscitivi utili.

4. Con deliberazione della Giunta regionale sono definite ulteriori modalità di funzionamento della Commissione.

5. La struttura regionale competente in materia di professioni assicura il supporto organizzativo alla Commissione”.

Per quanto riguarda invece i compiti e le funzioni della Commissione, l'art. 5 l.r. Toscana n. 50/04 prevedeva che “*La Commissione è lo strumento di raccordo attraverso cui si realizza la partecipazione degli Ordini e Collegi e delle associazioni professionali alle scelte della Regione Toscana relative all'elaborazione di norme e disposizioni tecniche in ordine alle competenze esercitate dalla Regione stessa.*

La Commissione di cui all'articolo 4 esprime pareri in ordine al riconoscimento delle associazioni professionali di cui all'articolo 4, comma 5. Tale riconoscimento non attribuisce alcun diritto di esclusiva all'esercizio dell'attività professionale, né di sovrapposizione alle attività comunque riservate agli Ordini e Collegi professionali”.

vato questione di legittimità costituzionale degli articoli 2, 3 e 4 della l.r. Toscana n. 50/2004 in riferimento agli articoli 33 e 117, secondo comma, lettere g) e l), della Costituzione sotto molteplici profili.

Innanzitutto, l'Autorità ricorrente aveva rilevato che l'art. 2 della legge regionale toscana, nel prevedere che *“per i fini della presente legge gli Ordini ed i Collegi professionali costituiscono propri coordinamenti regionali”* e che tali coordinamenti *“sono strutture operative degli Ordini e dei Collegi professionali dotate d'autonomia organizzativa e finanziaria”*, si sarebbe posto in contrasto con l'articolo 117, c. 2, lettera g), della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di *“ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”*.

Secondo il Consiglio dei ministri, infatti, le disposizioni sopra richiamate avrebbero inciso sulla struttura organizzativa degli Ordini e Collegi professionali che, pacificamente, hanno natura di enti pubblici nazionali (natura che, del resto, non viene meno in relazione alle loro articolazioni territoriali).

Peraltro, l'Autorità statale aveva rilevato che, anche qualora si fosse voluto ricondurre la legge regionale in oggetto alla potestà legislativa concorrente prevista in materia di *“professioni”*, l'attività normativa regionale avrebbe dovuto comunque rispettare i principi fondamentali della materia fissati dal legislatore statale (principi che, come più volte sottolineato dalla Corte costituzionale, in assenza di una nuova disciplina vanno desunti dalla legislazione statale in vigore), di talché, anche sotto tale profilo, la legge regionale in questione sarebbe risultata comunque in contrasto con le previsioni di cui all'art. 117, comma 3, Cost.

Anche l'art. 3 della l.r. in esame appariva, secondo la Presidenza del Consiglio dei ministri, in contrasto con l'articolo 117, c. 2, lettera g), della Costituzione, considerato che tale disposizione regionale attribuiva ai coordinamenti regionali il potere di promuovere attività di formazione e aggiornamento professionale; nonché con l'art. 33 della Costituzione nella parte in cui non specificava che l'attività formativa prevista avrebbe dovuto

attenere ad una fase successiva al conseguimento del titolo abilitante, giacché la norma costituzionale richiamata riserva unicamente allo Stato – mediante regolazione dell'accesso all'esame di Stato – la disciplina della formazione finalizzata all'accesso alle professioni regolamentate.

L'autorità statale ricorrente aveva inoltre rilevato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della l.r. in esame, che pretendeva disciplinare 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 non meglio identificate e che possono essere dunque tanto associazioni tra professionisti appartenenti a categorie non regolamentate attraverso organi e collegi, quanto associazioni sindacali fra professionisti”*, ponendosi così in contrasto con l'articolo 117, c. 2, lettera g), della Costituzione sotto un ulteriore profilo, in quanto, equiparando, in un organo misto, il coordinamento con soggetti di natura privata, avrebbe snaturato ulteriormente la natura pubblica dell'Ordine o Collegio rappresentato.

Infine, la disposizione censurata avrebbe altresì violato l'art. 117, c. 2, 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.

La Corte costituzionale, come già anticipato, ha ritenuto di accogliere le censure proposte dall'Autorità statale, considerando infondate le eccezioni dedotte dalla difesa della Regione Toscana la quale, di contro, aveva sottolineato il carattere di mera facoltatività (sotto molteplici profili) di applicazione della disciplina regionale in oggetto, aggiungendo inoltre che *“i coordinamenti regionali costituiscono solo uno strumento operativo di intervento degli Ordini e dei Collegi nei rapporti con la Regione, una forma organizzativa privata degli stessi per meglio rispondere alle esigenze della società”* e che *“la norma censurata si limiterebbe ad “istituzionalizzare” ciò che nella realtà già è stato istituito per rispondere ad esigenze organizzative”*.

In particolare, come evidenziato nella motivazione della sentenza in questione, la Corte costituzionale ha ritenuto che la legge regionale cit. incidesse illegittimamente sull'ordinamento e sull'organizzazione degli Ordini e dei Collegi professionali, in considerazione del fatto che detta disciplina prevedeva la costituzione obbligatoria dei coordinamenti, disponendo che tali coordinamenti debbano essere finanziati con il contributo degli iscritti agli Ordini o Collegi (art. 2), attribuendo ad essi funzioni finora svolte dagli Ordini o dai Collegi (art. 3), e, infine, prevedendo che tali coordinamenti abbiano un ruolo nella neo istituita Commissione per le professioni, organo consultivo della Regione (art. 4).

Ciò premesso, la Corte costituzionale ha infatti sottolineato che la disciplina regolatrice dell'organizzazione e del funzionamento degli Ordini e dei Collegi risponde all'esigenza di tutelare un 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”*.

Conseguentemente, la Corte costituzionale ha sottolineato la *“dimensione nazionale – e non locale – dell'interesse sotteso”* all'ambito in oggetto e, pertanto, la sua caratteristica di *“infrazionabilità”*, da cui deriva che ad essere implicata sia la materia *“ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”*, che l'art. 117, c. 2, lettera g), della Costituzione riserva alla competenza esclusiva dello Stato, piuttosto che la materia *“professioni”* di cui al terzo comma del medesimo art. 117 Cost., evocata dalla resistente.

La Corte ha, cioè, dichiarato incostituzionale la disciplina regionale in questione, non semplicemente perché contrastante con i limiti relativi all'estensione dell'intervento normativo regionale fissati dal c. 3 dell'art. 117 Cost., ma addirittura perché riconducibile alla materia *“ordinamento e organizzazione am-*

ministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”, per la quale il c. 2 dell’art. 117 Cost. prevede la potestà esclusiva dello Stato, così rilevando la evidente illegittimità di tale disciplina regionale, che avrebbe preteso di regolamentare un ambito che la Costituzione riserva all’Autorità statale in via esclusiva ⁽⁹⁾.

Purtuttavia, la Corte costituzionale ha rilevato che in capo alle Regioni residua in ogni caso un (seppur limitato) ambito di manovra relativo alla facoltà di disciplinare *“le professioni per il cui esercizio non è prevista l’iscrizione ad un Ordine o Collegio”* e, relativamente a quelle per le quali detta iscrizione è prevista, *“limitatamente ai profili non attinenti all’organizzazione degli Ordini e Collegi”*.

4. *La giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione nella prospettiva della disciplina delle professioni*

Peraltro, la sentenza in precedenza esaminata si inserisce, confermandolo pienamente, all’interno di un orientamento giurisprudenziale che la Corte costituzionale ha avuto modo di sviluppare, in ambito di riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di professioni intellettuali, con numerose pronunce che, in tempi ravvicinati l’una rispetto all’altra, hanno evidenziato (e ormai consolidato) un atteggiamento di segno indubbiamente contrario ad un troppo ampio esercizio da parte delle Regioni della propria potestà legislativa in ambito di professioni intellettuali.

Ed infatti, la Corte costituzionale si è trovata ad esercitare una rilevante attività interpretativa in ordine ai criteri di distribuzione e separazione delle competenze legislative tra Stato e

(9) Per un’analisi approfondita della sentenza n. 405/05, si veda G. COLAVITTI, *Gli interessi pubblici connessi all’ordinamento delle professioni libere: la Corte conferma l’assetto consolidato dei principi fondamentali in materia di professioni*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; nonché C. BASSU, *Spetta allo Stato creare degli organismi chiamati a svolgere l’attività di controllo*, in *Guida al Diritto*, 2005, n. 45, p. 67 ss.

Regioni in materia di professioni intellettuali ⁽¹⁰⁾.

Del resto, fin dai primi tempi successivi alla riforma costituzionale del 2001, vi era stato chi aveva previsto “*pericolose fu-*

(10) Si tenga presente che, anche prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la Corte costituzionale aveva avuto modo di pronunciarsi in ordine al riparto di competenza legislativa in materia di professioni. Si vedano, in tal senso, le sentenze 10 maggio 1979 n. 9, con cui è stata dichiarato che “*spettano alla Regione Lombardia le attribuzioni concernenti la costituzione delle commissioni per gli esami di abilitazione all’esercizio delle professioni di guida, interprete e corriere turistico, nonché l’effettuazione degli esami medesimi*”; 15 maggio 1987 n. 168, che ha dichiarato “*l’illegittimità costituzionale degli artt. 5, primo comma, 7, terzo comma, lett. b) e 30, primo comma, della legge provinciale di Bolzano 16 febbraio 1981, n. 3, modificata e integrata con la legge provinciale di Bolzano 16 dicembre 1983, n. 51, nella parte in cui precludono l’iscrizione nell’albo degli artigiani e nel registro delle imprese artigiane della Provincia medesima a coloro che, pur essendo sprovvisti dei requisiti stabiliti da detta legge provinciale, siano in possesso di quelli previsti ai medesimi fini dalle leggi statali in materia*”; 6 luglio 1989 n. 372, con cui si è dichiarata “*l’illegittimità costituzionale degli artt. 7, secondo, terzo, sesto e settimo comma; 9, primo e secondo comma; 22, quinto e settimo comma, della legge 2 gennaio 1989, n. 6, “Ordinamento della professione di guida alpina*”; 15 maggio 1990 n. 245 che ha dichiarato “*non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, primo comma, 6, secondo, terzo e quarto comma, 8, quinto e sesto comma, della legge 4 gennaio 1990, n. 1 (“Disciplina dell’attività di estetista”), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 97, 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Liguria*”; 3 febbraio 1994 n. 21, che ha affermato che “*non spetta allo Stato il potere di definire i programmi e gli orari delle singole materie dei corsi regionali, anche sperimentali, per l’esercizio delle arti ausiliarie di ottico e/o odontotecnico; (...); spetta allo Stato il potere di definire la composizione della commissione giudicatrice dell’esame finale di abilitazione e di stabilire modelli uniformi dell’attestato di superamento del medesimo; spetta allo Stato, e per esso al Ministero della sanità, il potere di esprimere l’intesa con la regione per l’autorizzazione di corsi sperimentali per ottici di durata biennale riservati agli allievi in possesso del titolo di scuola secondaria superiore*”; 30 dicembre 1994 n. 458, con cui la Corte ha dichiarato che “*spetta allo Stato, e per esso al Ministro dell’industria, del commercio e dell’artigianato, il potere di definire la composizione della commissione giudicatrice dell’esame prescritto per l’iscrizione a ruolo degli agenti d’affari in mediazione, esercitato con il decreto ministeriale 7 ottobre 1993, n. 589*”; 3 aprile 1997 n. 82, con cui è stata dichiarata la “*illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della regione Sicilia recante “Provvedimenti urgenti per la formazione e la qualificazione dei tecnici di dialisi. Norme collegate con il piano sanitario regionale. Norme per la tipizzazione tissutale e in materia di ammissione alle scuole di specializzazione*”, approvata dall’Assemblea regionale siciliana in data 24 marzo 1996.

ghe in avanti” da parte di alcune regioni in materie (come quella relativa alle professioni) che presentavano alcuni “spazi vuoti” nella normativa di principio statale e, già allora, aveva invocato l’intervento chiarificatore della Corte costituzionale, atteso che “*stante la perdurante assenza di norme di principio che indirizzino l’intervento del legislatore regionale entro confini costituzionalmente legittimi, sarà con tutta probabilità la Corte costituzionale, in sede di risoluzione dei conflitti che le saranno devoluti, a porre i primi necessari paletti all’esercizio di questa problematica competenza concorrente*” (11).

A tal riguardo, devono infatti segnalarsi alcune pronunce degne di nota con cui la Corte costituzionale ha espresso un orientamento di carattere indubbiamente “statalista”, che ha sottolineato la necessità (e l’inevitabilità) di un’ampia riserva statale in un ambito, come quello relativo alle professioni, caratterizzato da un interesse pubblico di dimensioni “nazionali”, e quindi necessariamente unitario ed infrazionabile (12).

E ciò, o riconducendo la questione di legittimità a materie ricomprese tra quelle di competenza esclusiva dello Stato, ovvero, ricondotta la fattispecie alla materia delle “professioni”, ampliando decisamente i confini dello “spazio” normativo “di

(11) Così L. CASTELLI, *La legislazione regionale in materia di professioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, cit., che, non a caso, vede la materia delle professioni come un “*utile banco di prova per verificare se, e in che termini, quel rapporto (tra livello statale e livello regionale) resti invariato ovvero assuma connotazioni nuove rispetto al mutato contesto costituzionale*”, anche in considerazione del fatto che “*proprio in tema di professioni l’opera di individuazione dei principi fondamentali della materia appare particolarmente insidiosa, per la stessa evoluzione storica che ha caratterizzato i rapporti tra Stato e professioni: come risulta dall’indagine effettuata dall’Autorità garante della concorrenza, lo Stato ha infatti esercitato un potere di regolamentazione fortemente selettivo, che ha contribuito alla creazione di una gerarchia delle libere professioni e alla proliferazione delle discipline di settore. Un tale assetto normativo, inoltre, introduce una complicazione ulteriore, perché non rende affatto agevole la ricostruzione di una nozione unitaria di professione, vista la prevalenza, sul piano della legislazione, delle norme di specie su quelle di principio*”.

(12) Tanto che parte della dottrina ha avuto modo di rilevare che ormai “*lo spazio di disciplina spettante alle Regioni nella materia de qua appare assai ridotto, se non addirittura inesistente*” (così E. BINDI, M. MANCINI, *La Corte alla ricerca di una precisa delimitazione dei confini della materia “professioni”, cit.*).

principio” assicurato all’ autorità statale in tale materia.

In tal senso, innanzitutto, va senz’ altro ricordata la sentenza della Corte costituzionale 23 novembre 2003 n. 353, che ha accolto il ricorso con cui il Presidente del Consiglio dei ministri aveva contestato la legittimità costituzionale della legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 25 relativa alla “*Regolamentazione delle pratiche terapeutiche e delle discipline non convenzionali*”, in riferimento all’ art. 117, commi 1 e 3, della Costituzione (¹³).

(13) In relazione alla sentenza in esame, si veda quanto rilevato da E. BINDI, *La Corte costituzionale di fronte al difficile compito di individuazione dei principi fondamentali in materia di professioni*, nonché da A. GENTILINI, *La materia concorrente delle “professioni” e il rebus dell’ individuazione delle singole figure professionali*, entrambi in *Giur. cost.*, 2003, p. 3667 ss.

Peraltro, deve al riguardo segnalarsi che già in precedenza, con la sentenza n. 338 del 14 novembre 2003, la Corte costituzionale aveva avuto modo di occuparsi della questione relativa alla legittimità costituzionale di leggi regionali che disciplinavano, tra le altre cose, anche la materia delle professioni intellettuali, pur giungendo alla dichiarazione di incostituzionalità basandosi su parametri diversi da quello qui in esame.

Con tale sentenza, infatti, la Corte aveva dichiarato l’ illegittimità costituzionale degli artt. 4 e 5 della legge della Regione Piemonte 3 giugno 2002, n. 14 recante “*Regolamentazione sull’ applicazione della terapia elettroconvulsivante, la lobotomia prefrontale e transorbitale ed altri simili interventi di psicoturgia*” e dell’ articolo 3, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Toscana 28 ottobre 2002, n. 39 relativa a “*Regole del sistema sanitario regionale toscano in materia di applicazione della terapia elettroconvulsivante, la lobotomia prefrontale e transorbitale ed altri simili interventi di psicoturgia*”.

Peraltro, in tale occasione, sebbene l’ Autorità statale ricorrente avesse prospettato l’ illegittimità costituzionale della disciplina richiamata anche in relazione all’ art. 117, comma 3, Cost. con riguardo alla materia delle “*professioni*”, tuttavia la Corte costituzionale ha ritenuto di dichiarare l’ illegittimità costituzionale delle disposizioni in questione per contrasto con l’ art. 117, comma 3, con riferimento alla materia della “*tutela della salute*”, rilevando in particolare quanto segue: “*Scelte legislative dirette a limitare o vietare il ricorso a determinate terapie – la cui adozione ricade in linea di principio nell’ ambito dell’ autonomia e della responsabilità dei medici, tenuti ad operare col consenso informato del paziente e basandosi sullo stato delle conoscenze tecnico-scientifiche a disposizione – non sono ammissibili ove nascano da pure valutazioni di discrezionalità politica, e non prevedano “l’ elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali*

La legge regionale impugnata recava la regolamentazione di alcune pratiche terapeutiche e discipline non convenzionali - quali la "agopuntura", la "fitoterapia", la "omeopatia", la "omotossicologia" e altre pratiche omologhe - che detta legge espressamente riconosceva allo scopo di favorire la libertà di scelta del paziente, nell'ottica del pluralismo scientifico.

A tal proposito, la difesa erariale aveva sostenuto che le norme impugnate, poiché relative all'esercizio di professioni sanitarie secondo metodi e mezzi non convenzionali, sarebbero riconducibili alla competenza legislativa di tipo concorrente, nel cui esercizio la Regione, ex art. 117 Cost., deve osservare sia i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (primo comma), sia i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (terzo comma) che, nella specie, risulterebbero violati. Infatti sarebbe illegittimo il riconoscimento "regionale" di profes-

acquisite, tramite istituzioni e organismi - di norma nazionali o sovranazionali - a ciò deputati", né costituiscano "il risultato di una siffatta verifica.

Si può ora aggiungere che stabilire il confine fra terapie ammesse e terapie non ammesse, sulla base delle acquisizioni scientifiche e sperimentali, è determinazione che investe direttamente e necessariamente i principi fondamentali della materia, collocandosi "all'incrocio fra due diritti fondamentali della persona malata: quello ad essere curato efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell'arte medica; e quello ad essere rispettato come persona, e in particolare nella propria integrità fisica e psichica" (sentenza n. 282 del 2002), diritti la cui tutela non può non darsi in condizioni di fondamentale eguaglianza su tutto il territorio nazionale.

Da ciò discende che interventi legislativi regionali, posti in essere nell'esercizio di una competenza legislativa concorrente, come quella di cui le Regioni godono in materia di tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost.), sono costituzionalmente illegittimi ove pretendano di incidere direttamente sul merito delle scelte terapeutiche in assenza di - o in difformità da - determinazioni assunte a livello nazionale, e quindi introducendo una disciplina differenziata, su questo punto, per una singola Regione".

A tal riguardo, deve altresì richiamarsi la precedente sentenza della Corte costituzionale n. 282 del 26 giugno 2002 con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Marche 13 novembre 2001, n. 26 relativa alla "Sospensione della terapia elettroconvulsivante, della lobotomia prefrontale e transorbitale ed altri simili interventi di psichirurgia".

Anche in tale occasione, peraltro, la Corte costituzionale ha risolto il quesito di costituzionalità della legge regionale impugnata facendo riferimento alla materia della "tutela della salute" di cui all'art. 117, comma 3, Cost.

sioni aventi ad oggetto l'esercizio di pratiche terapeutiche 'non convenzionali' non ancora istituite da norme statali, alle quali è invece riservata la formulazione dei principi generali nella materia.

La Corte costituzionale, facendo riferimento soprattutto alla riconducibilità dell'ambito oggetto del giudizio alla materia delle "professioni sanitarie", ha ritenuto di accogliere il ricorso della Presidenza del Consiglio affermando che tali attività professionali debbano necessariamente essere sottoposte ad una disciplina statale di principio che, oltre a regolarne le modalità di accesso, di esercizio e di vigilanza, disciplini innanzitutto l'individuazione delle singole e specifiche figure professionali che dovranno esercitare tali attività sanitarie.

La Corte ha infatti rilevato che *"I contenuti precipui della legge, che si focalizzano sui requisiti dei nuovi operatori, in correlazione con le argomentazioni prospettate nel ricorso, inducono a ritenere che l'oggetto della questione di legittimità costituzionale in esame vada ricondotto essenzialmente alla materia delle professioni sanitarie. A questo proposito, segnalando che già il r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, assoggettava a vigilanza statale, tra l'altro, l'esercizio delle professioni sanitarie e delle "arti ausiliarie delle professioni sanitarie", stabilendo l'obbligo del conseguimento del rispettivo titolo di abilitazione professionale, va ricordato che dopo l'entrata in vigore della Costituzione la disciplina delle funzioni relative all'esercizio delle professioni sanitarie e delle relative professioni ed arti ausiliarie è stata riservata, ai sensi dell'art. 117, nell'ambito della materia "assistenza sanitaria", alla competenza statale, anziché a quella regionale (cfr. sentenza n. 82 del 1997), da una serie di atti legislativi, tra cui: il d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4, il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, la legge 23 dicembre 1978, n. 833, il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112.*

[...] A seguito dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, la disciplina de qua è da ricondurre, come già detto, nell'ambito della competenza concorrente in materia di "professioni", di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione. I relativi principi fondamentali, non essendone stati, fino

ad ora, formulati dei nuovi, sono pertanto da considerare quelli, secondo la giurisprudenza di questa Corte (cfr. sentenze n. 201 del 2003 e n. 282 del 2002), risultanti dalla legislazione statale già in vigore.

Non pare quindi dubbio che, anche oggi, la potestà legislativa regionale in materia di professioni sanitarie debba rispettare il principio, già vigente nella legislazione statale, secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, debba essere riservata allo Stato" (14).

Altra pronuncia da tenere in considerazione è la sentenza della Corte costituzionale 13 gennaio 2004 n. 9, che ha deciso il ricorso con cui la Regione Toscana aveva sollevato il giudizio per conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per i beni e le attività culturali in riferimento all'art. 3 del decreto ministeriale 24 ottobre 2001, n. 420 (*Regolamento recante modificazioni e integrazioni al d.m. 3 agosto 2000, n. 294 del Ministro per i beni e le attività culturali concernente l'individuazione dei requisiti di qualifica-*

(14) In relazione alla sentenza in esame, si segnala il contributo offerto da G. ALPA, *'Ordinamento civile' e 'principi fondamentali' nella recente giurisprudenza costituzionale sulla potestà legislativa dello Stato e delle regioni*, in *Rassegna forense*, 2004, n. 1, p. 11 ss., che sottolinea come la materia relativa alle "professioni" debba essere valutata anche in rapporto all'interpretazione, sia giurisprudenziale che dottrinale, che è stata data in ordine ai limiti della materia dell'"ordinamento civile" (di cui all'art. 117, comma 2, lett. l), Cost.) all'interno del nuovo assetto costituzionale. Infatti, l'Autore sottolinea che, alla luce dell'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale, per quanto riguarda la disciplina delle professioni intellettuali "si possono individuare alcuni cerchi concentrici: - nel primo cerchio si possono collocare le regole che appartengono all'ordinamento civilistico, inerenti al contratto d'opera intellettuale, ai rapporti tra il professionista e il cliente, ai rapporti associativi e societari, al ruolo della deontologia, al ruolo dei limiti inerenti al titolo abilitativi e alle incompatibilità; - nel secondo cerchio si possono collocare i principi fondamentali di competenza statale; - nel terzo cerchio si collocano le regole regionali", aggiungendo che "la sentenza della Corte raffigura questa situazione normativa in un quadro assai netto: in materia di professioni non si tratta solo di tracciare il limite tra gli spazi statuali e gli spazi regionali, dovendosi considerare anche il coordinamento sistematico con le materie riservate allo Stato specificamente riferite ai singoli settori professionali".

zione dei soggetti esecutori dei lavori di restauro e manutenzione dei beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici), che ha riformulato integralmente il testo dell'art. 7 del precedente decreto ministeriale 3 agosto 2000, n. 294.

Peraltro, con tale sentenza, la Corte costituzionale, sebbene la norma impugnata concernesse *“l'attribuzione della qualifica di restauratore di beni culturali mobili e di superfici decorate di beni architettonici ai fini della qualificazione occorrente per poter eseguire i lavori di manutenzione e restauro”*, ha tuttavia ritenuto di risolvere il conflitto riconducendo la disciplina in contestazione all'interno della materia della *“tutela dei beni culturali”*, piuttosto che alla materia delle *“professioni”* ⁽¹⁵⁾.

Assai più rilevanti, in ordine all'impostazione argomentativa in oggetto, sono invece due pronunce del 2005 (sentenze 26 luglio 2005 n. 319 e 30 settembre 2005 n. 355) con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2004, n. 2 (recante *“Istituzione corsi di formazione professionale per l'esercizio del-*

(15) In particolare, la Corte costituzionale ha ritenuto che *“L'impugnato art. 3, non riguardando la qualifica generale di “restauratore” e non disciplinando corsi di istruzione, requisiti di ammissione, reclutamento e status dei docenti, non può rientrare nella materia della formazione professionale. Ciò a prescindere da ogni valutazione sulla correttezza della tesi, sostenuta dalla Regione Toscana, secondo cui la formazione professionale comprende anche quella dei restauratori.*

Quanto alla pretesa violazione del riparto di competenze nella materia delle professioni va rilevato che la relativa censura, essendo priva di adeguata specifica motivazione, è da ritenere inammissibile.

La Corte ritiene pertanto, alla luce delle considerazioni esposte, che la norma in questione rientri nella materia della tutela dei beni culturali, perché essa concerne il restauro dei medesimi, ossia una delle attività fondamentali in cui la tutela si esplica.

[...] Poiché la norma impugnata concerne l'acquisizione della qualifica di restauratore ai fini dell'esecuzione dei lavori di manutenzione e restauro dei beni culturali mobili e delle superfici decorate di beni architettonici ricadenti nella disciplina della legge n. 109 del 1994 e perciò – rientrando nella normativa relativa al restauro di tali beni – fa parte di un ambito riservato alla legislazione esclusiva dello Stato, appare evidente che non sussiste alcuna violazione delle competenze costituzionalmente garantite alle Regioni; e da ciò consegue l'infondatezza del presente conflitto di attribuzione”.

l'arte ausiliaria della professione sanitaria di massaggiatore-capo bagnino degli stabilimenti idroterapici") nonché della legge della Regione Abruzzo 19 novembre 2003, n. 17 (relativa a "Istituzione del registro regionale degli amministratori di condominio") proprio perché in contrasto con la disciplina che regola il riparto delle competenze legislative fissato dall'art. 117 Cost. in materia di "professioni".

In particolare, la prima delle due leggi regionali soprarichiamate aveva lo scopo di disciplinare l'istituzione e l'organizzazione da parte della Regione Abruzzo di corsi di formazione professionale per l'abilitazione all'esercizio dell'arte ausiliaria della professione sanitaria di massaggiatore-capo bagnino negli stabilimenti idroterapici (art. 1, comma 1); di individuare la finalità di tali corsi, "rivolti, in particolare, alla formazione di operatori tecnico-sanitari in grado di prestare assistenza fisico-manuale su prescrizione medica e di garantire, nel limite delle proprie competenze, attività di prevenzione, cura, riabilitazione e recupero funzionale idroterapico, balneotermale e massoterapico" (art. 1, comma 2); di demandare alla Giunta regionale l'emanazione di linee guida per la realizzazione dei corsi, specificandone "la durata, i programmi di studio e le modalità di valutazione finale" (art. 2, comma 1); ed infine di stabilire i requisiti delle strutture pubbliche e private necessari per ottenere dalla Direzione regionale della sanità l'autorizzazione ad effettuare i corsi, nonché individuare i requisiti necessari per l'accesso alla frequenza degli stessi (art. 2, comma 2).

La Corte costituzionale ha, innanzitutto, ricondotto la normativa in oggetto alla materia delle "professioni" piuttosto che a quella della "formazione professionale" (che avrebbe determinato la competenza esclusiva regionale) in quanto "al di là della denominazione data ai corsi, la specifica finalità di abilitazione all'esercizio della professione di massaggiatore-capo bagnino degli stabilimenti idroterapici e l'attribuzione alla Regione dell'individuazione dei requisiti necessari per la relativa frequenza, dei programmi di studio e delle modalità di valutazione finale escludono che la normativa sia riconducibile alla

materia residuale della «formazione professionale» (come definita dalla sentenza n. 50 del 2005; v. anche le sentenze n. 51 e n. 175 del 2005). E dimostrano che essa si propone invece la finalità – diversa ed ulteriore rispetto a quella propriamente formativa – di disciplinare una specifica figura professionale sociosanitaria, regolandone le modalità di accesso e così incidendo sul relativo ordinamento didattico (cfr. sentenza n. 82 del 1997).

L'impianto generale, il contenuto e lo scopo della legge inducono pertanto a ritenere che il suo oggetto debba essere ricondotto alla materia concorrente delle «professioni» di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ed in particolare delle professioni sanitarie”.

Quindi, così inquadrata la questione sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale, la Corte ha richiamato la propria precedente posizione espressa nella sentenza n. 353/03 e ha affermato che “*nel sistema derivante dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione – nelle materie di competenza concorrente la legislazione regionale deve svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali determinati dalla legge dello Stato e che tali principi, ove non ne siano stati formulati di nuovi, sono quelli desumibili dalla normativa statale previgente (sentenze n. 201 del 2003 e n. 282 del 2002; art. 1, comma 3, della legge 5 giugno 2003, n. 131).*

E va parimenti riaffermato che, in materia di professioni sanitarie, dal complesso dell'ampia legislazione statale già in vigore, analiticamente richiamata dalla ricordata sentenza n. 353 del 2003, si ricava, al di là dei particolari contenuti di singole disposizioni, il principio fondamentale per cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e ordinamenti didattici, è riservata alla legislazione statale. Questo principio si pone quindi come un limite invalicabile dalla potestà legislativa regionale”.

Del tutto analogamente, la Corte costituzionale ha dichiarato, con la sentenza n. 355/05, l'illegittimità costituzionale della legge regionale Abruzzo n. 17/2003 che aveva istituito il registro regionale degli amministratori di condominio e di immobili

(art. 1), stabilendo quindi l'iscrizione a tale registro solo per coloro che fossero in possesso dei requisiti indicati all'art. 3, tra i quali figura il superamento di un esame di abilitazione (art. 2, comma 2), e prevedendo che la mancata iscrizione al registro regionale precludesse l'esercizio dell'attività di amministratore (art. 2, comma 3).

La Corte costituzionale, sebbene la Presidenza del Consiglio avesse prospettato l'illegittimità della disciplina sopraindicata per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost. per il mancato rispetto dei principi comunitari in tema di libera circolazione del lavoratore e delle imprese, nonché dell'art. 117, comma 2, Cost. perché invasiva della competenza esclusiva statale in materia di "ordinamento civile e penale", ha tuttavia dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge regionale in questione riconducendola alla materia delle "professioni" e rilevando che l'attività di individuazione delle professioni ha carattere "necessariamente unitario" e, pertanto, deve essere riservata allo Stato⁽¹⁶⁾.

(16) La Corte ha infatti ritenuto che "Non vi è dubbio che la legge regionale impugnata, istitutiva, come risulta dalla sua stessa rubrica, di un registro regionale degli amministratori di condominio, vada ricondotta alla materia delle "professioni", appartenente alla competenza legislativa concorrente delle regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

E' altrettanto pacifico che, in siffatta materia, i principi fondamentali – non essendo stati, sino ad ora, formulati dei nuovi – debbano essere ricavati dalla legislazione statale in vigore (sentenza n. 353 del 2003).

Al riguardo, pur mancando nella legislazione statale una disciplina generale delle professioni, dalla normativa vigente – e segnatamente dall'art. 2229, primo comma, del codice civile, oltre che dalle norme relative alle singole professioni – può trarsi il principio, affermato in più occasioni da questa Corte con riferimento alle professioni sanitarie, 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.

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".

Sempre nello stesso senso, la Corte costituzionale si è successivamente pronunciata, con sentenza n. 424 del 25 novembre 2005, dichiarando l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Piemonte 31 maggio 2004, n. 13 recante "*Regolamentazione delle discipline bio-naturali*".

La disciplina regionale sopraindicata era stata impugnata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. con riferimento alla materia delle "*professioni*".

Infatti, con la l.r. n. 13/2004 in oggetto, la regione Piemonte aveva provveduto ad una sistemazione delle discipline bio-naturali, definite come le "*pratiche che si prefiggono il compito di promuovere lo stato di benessere ed un miglioramento della qualità della vita della persona*", mediante "*l'armonizzazione della persona con se stessa e con gli ambienti sociale, culturale e naturale che la circondano*" (art. 2, comma 1).

In particolare, la disciplina in esame aveva istituito il registro per gli operatori delle discipline bio-naturali finalizzate alla conservazione ed al recupero dello stato di benessere del cittadino (art. 1); aveva demandato alla Giunta regionale di identificare le discipline bio-naturali oggetto di regolamentazione e le attività specifiche afferenti le pratiche e le discipline individuate (art. 2, comma 3); aveva previsto l'istituzione di una Commissione permanente per le pratiche e le discipline bio-naturali, determinandone la composizione (art. 3) ed individuandone i compiti (art. 4); aveva istituito il registro regionale degli operatori delle pratiche e delle discipline bio-naturali, disciplinandone le procedure ed i requisiti per l'iscrizione (art. 5); aveva quindi introdotto sanzioni amministrative per coloro che esercitano l'attività di operatore nelle discipline bio-naturali senza essere iscritti al registro regionale (art. 6, comma 1), ovvero che esercitano una disciplina bio-naturale diversa da quella per la quale risultano iscritti nel registro regionale (art. 6, comma 2); aveva regolamentato in via transitoria la iniziale gestione del registro regionale (art. 7); infine aveva previsto un monitoraggio finalizzato ad identificare i parametri a cui la Giunta regionale è tenuta ad attenersi nella presentazione al Consiglio re-

gionale di una relazione annuale sullo stato d'attuazione della legge (art. 8).

Tale disciplina regionale, ad avviso dell'autorità statale ricorrente, avrebbe determinato una evidente violazione della disposizione costituzionale di cui all'art. 117, comma 3, Cost. in quanto pretendeva di regolamentare alcune tipologie di "professioni sanitarie" (anche se non convenzionali) sebbene l'individuazione e la disciplina di tali attività, con i relativi profili e ordinamenti didattici, sarebbe spettata allo Stato "secondo il principio fondamentale stabilito dall'art. 6, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e confermato dall'art. 124, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e dall'art. 1, comma 2, della legge 26 febbraio 1999, n. 42".

La Corte costituzionale, confermando la propria impostazione evidenziata nelle precedenti pronunce, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina regionale in esame, che, dovendo essere ricondotta all'ambito relativo alla materia delle "professioni", non poteva prevedere, ai sensi del riparto di competenze legislative fissato dall'art. 117 Cost., l'istituzione di nuove figure professionali né stabilirne i relativi principi fondamentali di regolamentazione⁽¹⁷⁾.

Pertanto, a tal riguardo, la Corte costituzionale ha anche sottolineato l'inconferenza della circostanza, rilevata dalla regione Piemonte, che l'impugnato impianto normativo fosse inquadrato nell'ambito delle professioni sanitarie "non convenzionali", atteso che "ai fini della ripartizione delle competenze afferenti la materia in esame, come appunto definita dal terzo comma dell'art. 117 Cost. – l'individuazione di una specifica tipologia o natura della «professione» oggetto di regolamentazione legislativa non ha alcuna influenza (cfr. sentenza 355 del 2005)".

Pertanto, dopo aver ricondotto la disciplina in questione alla

(17) In particolare, la Corte ha ritenuto che "L'impianto generale, lo scopo esplicito ed il contenuto della legge – ed in special modo delle norme poste dagli artt. 2, 5 e 6, sopra ricordati – rendono evidente che l'oggetto della normativa in esame (e, di conseguenza, della proposta questione di legittimità costituzionale) va ricondotto alla materia delle «professioni», contemplata dal terzo comma dell'art. 117 Cost. ".

materia delle “professioni”, la Corte costituzionale ha ritenuto che *“la presente questione deve essere risolta alla stregua della giurisprudenza resa al riguardo da questa Corte (sentenze n. 353 del 2003, n. 319 e n. 355 del 2005). In termini generali, è sufficiente infatti ribadire che – nel vigore della riforma del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione – continua a spettare allo Stato la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente e che, ove non ne siano stati formulati di nuovi, la legislazione regionale deve svolgersi (ai sensi dell’art. 1, comma 3, della legge 5 giugno 2003, n. 131) nel rispetto di quelli comunque risultanti dalla normativa statale già in vigore (sentenze n. 201 del 2003 e n. 282 del 2002, oltre a quelle sopra citate). E da essa non si trae alcuno spunto che possa consentire iniziative legislative regionali nell’ambito cui si riferisce la legge impugnata.*

Parimenti, va riaffermato che, anche oggi, la potestà legislativa delle regioni in materia di «professioni» deve rispettare il principio secondo cui l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, e l’istituzione di nuovi albi (sentenza n. 355 del 2005) è riservata allo Stato. Tale principio, al di là della particolare attuazione che recano i singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale (sentenza n. 319 del 2005)”.

Anche nel corso dell’anno 2006, la Consulta ha confermato la propria impostazione con la sentenza 8 febbraio 2006 n. 40, con cui ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, sotto il medesimo profilo, della l.r. Liguria 25 ottobre 2004, n. 18, recante *“Norme regionali sulle discipline bio-naturali per il benessere”* ⁽¹⁸⁾.

(18) Con tale disciplina, la Regione Liguria aveva, in particolare, provveduto a “a) riconosce la qualifica di operatore (art. 1, comma 1) nelle seguenti discipline bio-naturali per il benessere: lo shiatsu, la riflessologia, lo watsu, la pranoterapia, la naturopatia, lo yoga, la kinesiologia ed il massaggio tradizionale (art. 2, comma 1); b) demanda alla Giunta regionale, sentito il competente Comitato regionale, la possibilità di iscrivere nuove discipline nell’istituto Elenco regionale per le discipline bio-naturali per il benessere (art. 2, comma 2, e art. 3, comma 1); c) prevede la suddivi-

Anche in tale occasione, la Corte costituzionale ha infatti rilevato che *“la presente questione deve essere risolta alla stregua dei principi affermati in materia da questa Corte (sentenze n. 424, n. 355 e n. 319 del 2005 e n. 353 del 2003). In termini generali, è sufficiente ribadire che – spettando allo Stato la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente previste dall’art. 117, terzo comma, Cost. – qualora non ne siano stati formulati di nuovi, la legislazione regionale deve svolgersi (ai sensi dell’art. 1, comma 3, della legge 5 giugno 2003, n. 131) nel rispetto di quelli comunque risultanti anche dalla normativa statale già in vigore. E da essa non si trae alcuno spunto che possa consentire iniziative legislative regionali nell’ambito cui si riferisce la legge impugnata (sentenza n. 424 del 2005).*

Parimenti, va riaffermato che la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle «professioni» deve rispettare il principio secondo cui l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, e l’istituzione di nuovi albi (sentenza n. 355 del 2005) è riservata allo Stato. Tale principio, al di là della particolare attuazione ad

sione di tale Elenco in due sezioni: l’una riguardante le Organizzazioni con finalità didattiche, Associazioni e Scuole di formazione, come individuate nei successivi artt. 4 e 5 (art. 3, comma 2, lettera a); l’altra relativa ai singoli operatori delle discipline bio-naturali per benessere (art. 3, comma 2, lettera b)); d) riconosce la qualifica di operatore in ciascuna delle singole discipline bio-naturali per il benessere a coloro che abbiano superato la prova di esami di specifici corsi teorico-pratici organizzati da associazioni o da imprese scritte nella prima sezione dell’Elenco regionale (art. 6, commi 1 e 2); e) attribuisce alla Giunta regionale di definire, per ogni singola disciplina, le materie oggetto del corso, la durata e le modalità del suo svolgimento e del relativo esame finale (art. 6, comma 3); f) prevede che l’esercizio nel territorio della Regione delle attività di operatore in ciascuna delle discipline bio-naturali per il benessere è subordinato alla preventiva iscrizione nella sezione seconda dell’Elenco regionale, disciplinata dal successivo art. 8 (art. 7); g) istituisce presso la Regione il Comitato regionale delle discipline bio-naturali per il benessere, stabilendone composizione e compiti (art. 9 e art. 10); h) commina sanzioni amministrative per coloro che esercitano l’attività di operatore in una delle discipline bio-naturali per il benessere senza essere iscritti nell’Elenco regionale (art. 11, comma 1), ovvero che esercitano una disciplina bio-naturale diversa da quella per la quale risultano iscritti nell’Elenco medesimo (art. 11, comma 2)”.

opera di singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale (sentenze n. 424 e n. 319 del 2005).

Le norme impugnate devono quindi essere dichiarate incostituzionali, per violazione del parametro evocato”.

E sempre nello stesso senso, con sentenza n. 153 del 14 aprile 2006, la Corte costituzionale ha ribadito il proprio orientamento di chiusura nei confronti di una troppo ampia attività normativa regionale in materia di professioni, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 8 gennaio 2004, n. 1, recante *“Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento”* ⁽¹⁹⁾.

Anche in tale occasione, infatti, la Presidenza del Consiglio dei Ministri aveva rilevato che l'individuazione, per ciascuna professione, del contenuto e del corrispondente titolo professionale relativi a tale professione debba necessariamente ricondursi alla determinazione dei principi fondamentali della materia, e quindi (ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost.) debba essere attribuita alla potestà legislativa dello Stato; tanto più che, come sottolineato dall'Avvocatura dello Stato, *“ai sensi dell'art. 33 della Costituzione, la materia degli esami di Stato*

(19) In particolare, la disciplina regionale in esame avrebbe dovuto, in primo luogo, individuare le figure professionali dei servizi sociali, includendovi gli assistenti sociali, gli educatori professionali, gli operatori socio-sanitari, gli assistenti domiciliari e dei servizi tutelari e gli animatori professionali socio-educativi (art. 32, comma 1). In secondo luogo, avrebbe dovuto indicare i titoli il cui possesso è richiesto per l'esercizio della professione di educatore professionale (art. 32, comma 2), e cioè:

- il diploma o l'attestato di qualifica di educatore professionale o di educatore specializzato o altro titolo equipollente conseguito in esito a corsi biennali o triennali post-secondari, riconosciuti dalla Regione o rilasciati dall'Università;
- la laurea in scienze dell'educazione – indirizzo educatore professionale extrascolastico, indirizzo e *curriculum* educatore professionale;
- la laurea di educatore professionale conseguita ai sensi del decreto ministeriale 8 ottobre 1998, n. 520 (Regolamento recante norme per l'individuazione della figura e del relativo profilo professionale dell'educatore professionale, ai sensi dell'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502).

rientra nell'ambito della potestà legislativa esclusiva dello Stato, con la conseguenza che per le professioni regolamentate, alle quali si accede con un esame di Stato, la disciplina dei titoli che danno accesso alla professione, nonché quella dei relativi percorsi formativi, è di esclusiva competenza statale” (20).

(20) In particolare, l'Avvocatura dello Stato ha evidenziato i seguenti profili di illegittimità della disciplina regionale in oggetto: “L'articolo 32, comma 1, della legge regionale impugnata prevede che «la Regione individua le [...] figure professionali dei servizi sociali» indicate alle lettere a), b), c), e d); l'ambigua espressione «individua», ad avviso del ricorrente, sembrerebbe riservare alla Regione la determinazione dei titoli professionali e dei correlativi contenuti della professione, in contrasto con il riparto di competenze previsto dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione in materia di professioni.

In particolare, le professioni di cui all'articolo 32, comma 1, lettere a) e b) – assistenti sociali ed educatori professionali – sono già regolamentate nell'ambito della disciplina statale, rispettivamente con la legge 23 marzo 1993, n. 84 e con il decreto ministeriale 8 ottobre 1998, n. 520, emanato in attuazione dell'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502.

A sua volta, l'art. 32, comma 2, della medesima legge regionale, disciplinando i titoli di studio necessari per l'esercizio della professione di educatore professionale, si porrebbe in contrasto con la legislazione statale vigente in materia. Infatti l'art. 5 della legge 10 agosto 2000, n. 251 (Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica) prevede una specifica formazione universitaria ed un esame conclusivo abilitante per le professioni sanitarie ivi previste; tra tali professioni rientra anche l'educatore professionale, ai sensi dell'art. 3, lettera h), del decreto ministeriale 29 marzo 2001.

L'Avvocatura rileva che con decreti ministeriali di data 2 aprile 2001 sono stati disciplinati i percorsi formativi previsti dalla legge n. 251 del 2000, determinandosi le classi di laurea e di laurea specialistica i cui corsi si concludono con un esame finale abilitante. E siccome tale esame conclusivo dei percorsi formativi rappresenta, a tutti gli effetti, un esame di Stato, di esclusiva competenza statale, la norma denunciata, nel prevedere quali titoli idonei per l'accesso alla professione titoli diversi da quelli già disciplinati nei decreti ministeriali 2 aprile 2001 – titoli di formazione regionale e titoli universitari senza alcun esame finale abilitante – si porrebbe in contrasto con l'art. 33 della Costituzione.

Ad avviso del ricorrente, anche qualora si ammettesse la possibilità, per le Regioni, di individuare nuove figure professionali dei servizi sociali, in ogni caso non potrebbe essere consentito alle Regioni di disciplinare ex novo figure già esistenti, per le quali le disposizioni vigenti hanno previsto la formazione universitaria e l'abilitazione a seguito di esame di Stato, in termini tali da svalutare la figura professionale e il relativo titolo. Con ciò si determinerebbe una disparità ingiustificata tra i possessori del

Ebbene, la Corte costituzionale ha ritenuto illegittima la disciplina regionale in oggetto giacché *“Alla stregua di quanto affermato in materia da questa Corte, occorre ribadire che – spettando allo Stato la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente previste dall’art. 117, terzo comma, della Costituzione – qualora non ne siano stati formulati di nuovi, la legislazione regionale deve svolgersi (ai sensi dell’art. 1, comma 3, della legge 5 giugno 2003, n. 131) nel rispetto di quelli risultanti anche dalla normativa statale in vigore (sentenza n. 355 del 2005).*

Parimenti, va riaffermato che la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle “professioni” deve rispettare il principio secondo cui l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e i titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale. Tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera di singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale (sentenze n. 40 del 2006, n. 424 e n. 319 del 2005 e n. 353 del 2003”.

Infine, anche di recente, la Corte costituzionale ha confermato la propria impostazione di “chiusura” nei confronti dell’intervento normativo delle Regioni in materia di professioni con le sentenze n. 423 e 424 dello scorso 19 dicembre 2006, con le quali è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale della legge della Provincia autonoma di Bolzano 3 ottobre 2005, n. 8, recante *Modifiche di leggi provinciali in materia di lavori pub-*

medesimo titolo professionale: coloro, infatti, che avessero legittimamente conseguito tale titolo previo percorso formativo superiore ed esame di Stato si troverebbero a subire la concorrenza di soggetti in possesso del medesimo titolo con contenuto formativo di livello inferiore. Tale situazione, inoltre, potrebbe indurre in inganno l’utenza, indotta a ritenere di livello universitario un professionista munito, invece, del solo diploma di scuola superiore, con conseguente violazione del principio di “tutela dell’utenza”, che rappresenterebbe il principio fondamentale posto dalle leggi statali in materia di attività professionali”.

blici, viabilità, industria, commercio, artigianato, esercizi pubblici e turismo e altre disposizioni (che avrebbe consentito l'esercizio della professione di odontotecnico anche ad una figura professionale particolare, il maestro odontotecnico, il quale conseguiva tale titolo mediante il superamento di un apposito esame istituito e regolamentato su base provinciale), e della legge della Regione Campania 17 ottobre 2005, n. 18 relativa a *Norme sulla musicoterapia e riconoscimento della figura professionale di musicoterapista*.

Con tali pronunce, la Corte ha infatti nuovamente ribadito che *“sono riservate allo Stato sia l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici (sentenze n. 40 del 2006; n. 424, n. 355 e n. 319 del 2005; n. 353 del 2003), sia la disciplina dei titoli necessari per l'esercizio delle professioni (sentenza n. 153 del 2006), sia l'istituzione di nuovi albi (sentenze n. 40 del 2006, n. 424 e n. 355 del 2005)”*⁽²¹⁾.

(21) Sempre in materia di professioni e di riparto di competenze legislative tra Stato e regioni, si segnalano inoltre le seguenti pronunce del Consiglio di Stato in sede consultiva:

- Consiglio di Stato, Ad. Gen., 11 aprile 2002 n. 67, parere relativo allo *“Schema di D.M. concernente l'individuazione della figura professionale e relativo profilo professionale dell'odontotecnico”*; tale parere offre un fondamentale criterio di valutazione per l'individuazione dei confini e dei limiti reciproci che devono sussistere tra la potestà legislativa dello Stato e quella delle regioni in ambito di professioni intellettuali. In particolare, a tal riguardo, si segnala quanto rilevato da L. CASTELLI, *La legislazione regionale in materia di professioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2003, 4, p. 345 ss. il quale sottolinea come *“in quella sede, l'Adunanza Generale ha escluso che lo Stato possa disciplinare a livello regolamentare la materia delle professioni, divenuta oggetto di competenza concorrente e pertanto sottoposta alla sola potestà regolamentare regionale, ma ha precisato altresì che rientrano nella competenza statale gli ambiti relativi all'individuazione delle professioni, dei loro contenuti e dei titoli richiesti per l'accesso all'attività, tutti ambiti nei quali, a ben vedere, l'esigenza della tutela dell'affidamento trova il suo più alto punto di emersione”*;

- Consiglio di Stato, Sez. consultiva per gli atti normativi, 10 marzo 2003 n. 4199, relativo alla *“Modifica del d.P.R. 5 aprile 1950, n. 221, e succ. mod., per l'esecuzione del d.lgs. 13 settembre 1946, n. 233, recante norme sulla ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse”*;

- Consiglio di Stato, Sez. I, 3 dicembre 2003 n. 3165, parere su ricorso straordinario al Capo dello Stato proposto dalla Associazione nazionale guide turistiche per annullare

Le pronunce sopra richiamate evidenziano, dunque, una valutazione di segno chiaramente negativo della Corte costituzionale nei confronti della eccessiva “disinvoltura” con cui alcune Regioni hanno esercitato la propria competenza legislativa in ambito di “professioni”, oltrepassando i limiti di quel nuovo ambito di potestà legislativa che l’art. 117 Cost. attribuisce loro ai sensi e per gli effetti della riforma costituzionale del Titolo V; tale riforma, infatti, pur avendo inserito la materia relativa alle “professioni” all’interno delle materie di potestà legislativa concorrente, non ha tuttavia determinato, ad avviso della Corte, uno spazio di azione illimitato per le Regioni, le quali, da una parte, debbono valutare se l’ambito che si accingono a disciplinare non involga direttamente profili riconducibili a materie di competenza esclusiva dello Stato, dall’altra, laddove ci si trovi nella materia delle “professioni”, debbono comunque osservare i principi di carattere necessariamente “unitario” e “nazionale” operanti in detta materia.

5. La disciplina statale di principio. Il d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 30, recante “Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell’art. 1 della legge 5 giugno 2003 n. 131”

A tal riguardo, ai fini dell’individuazione di quelli che debbono costituire i principi fondamentali della materia *de qua*, nel febbraio del 2006 è stato approvato il d.lgs. n. 30/2006, contenente la “Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni” ai sensi della delega prevista dall’art. 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (recante “Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”: cd. legge “La Loggia”).

E ciò nonostante che, a seguito della parziale dichiarazione

lamento del d.P.C.M. 13 settembre 2002 recante “Recepimento dell’accordo tra Stato, Regioni e Province autonome sui principi per l’armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico”.

di illegittimità costituzionale della disciplina normativa da ultimo richiamata (sent. Corte cost. 13 luglio 2004 n. 280), l'iter di approvazione di tale decreto ricognitivo in materia di professioni sia stato particolarmente complesso⁽²²⁾.

Infatti, con due successivi pareri del 15 luglio 2004 (n. rep. 2057) e del 15 settembre 2005 (n. rep. 2346), la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome aveva espresso parere negativo sul relativo schema di decreto legislativo.

Malgrado tale parere negativo, infatti, il Consiglio dei Ministri ha approvato in via definitiva lo schema di decreto delegato nel corso della seduta del 2 dicembre 2005 (seppur inserendo qualche, lieve, modifica che ha tenuto conto di alcuni dei rilievi formulati dalla Conferenza Stato-Regioni), ed il sopradescritto schema normativo è stato promulgato con il d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 30 in esame, recante appunto "*Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'art. 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131*"⁽²³⁾.

In particolare, il decreto in esame, dopo aver sottolineato il proprio "compito ricognitivo" all'art. 1, comma 1 (ai sensi del quale "*Il presente decreto legislativo individua i principi fondamentali in materia di professioni, di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, che si desumono dalle leggi vigenti ai sensi dell'art. 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e successive modificazioni*"), stabilisce che le Regioni "*esercitano la potestà legislativa in materia di professioni nel rispetto dei principi fondamentali di cui al Capo secondo*" (comma 2).

Ed il successivo comma 3 del citato art. 1 d.lgs. n. 30/2006 fissa, appunto, il principio che riprende l'orientamento giuri-

(22) In relazione allo schema originario del decreto legislativo in esame, si vedano A. FERRARA, *I principi fondamentali in materia di professioni: lo stato dell'arte*, in *federalismi.it*, n. 11/04; R. DE LISO, *Profili di incostituzionalità dello schema di decreto legislativo in materia professioni*, in *federalismi.it*, n. 12/04.

(23) Per una prima valutazione in ordine alla portata del decreto legislativo in esame, si veda G. ALPA, *Relazione inaugurale dell'anno giudiziario presso il Consiglio Nazionale Forense (22 febbraio 2006)*, in corso di pubblicazione su *Rassegna Forense*.

sprudenziiale “statalista” della Corte costituzionale consolidatosi in relazione alla disciplina in esame, secondo cui *“la potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale”*, così determinando l’impossibilità, per le Regioni, di istituire nuove tipologie di professioni che, appunto, non siano state già previste dalla disciplina statale.

Inoltre, l’art. 1, comma 4, del testo normativo in esame delimita “in senso negativo” il proprio ambito di applicazione, prevedendo che *“nell’ambito di applicazione del presente decreto non rientrano: la formazione professionale universitaria; la disciplina dell’esame di Stato previsto per l’esercizio delle professioni intellettuali, nonché i titoli, compreso il tirocinio, e le abilitazioni richieste per l’esercizio professionale; l’ordinamento e l’organizzazione degli ordini e dei collegi professionali; gli albi, i registri, gli elenchi o i ruoli nazionali previsti a tutela dell’affidamento del pubblico; la rilevanza civile e penale dei titoli professionali e il riconoscimento e l’equipollenza, ai fini dell’accesso alle professioni, di quelli conseguiti all’estero”*.

Il capo II (artt. 2-5) del decreto legislativo, quindi, individua in modo specifico gli altri principi fondamentali vigenti all’interno della disciplina nazionale in materia di professioni (cui le Regioni dovranno dunque conformarsi nell’esercizio della propria attività legislativa di dettaglio ai sensi dell’art. 117 Cost.).

In particolare, l’art. 2 fissa il principio della cd. “libertà professionale” e stabilisce espressamente che *“L’esercizio della professione, quale espressione della libertà di iniziativa economica, è tutelato in tutte le sue forme e applicazioni, purché non contrarie a norma imperativa, all’ordine pubblico ed al buon costume. Le Regioni non possono adottare provvedimenti che ostacolino l’esercizio della professione.*

Nell’esercizio dell’attività professionale è vietata qualsiasi discriminazione, che sia motivata da ragioni sessuali, razziali, religiose, politiche o da ogni altra condizione personale o sociale, secondo quanto stabilito dalla disciplina statale e comu-

nitaria in materia di occupazione e condizioni di lavoro”.

Il citato art. 2 appare rilevante, ad avviso di chi scrive, in quanto offre (per la prima volta all'interno del nostro ordinamento) una base giuridica positiva per l'istituzione di associazioni professionali rappresentative in relazione a professioni “non ordinistiche”, affidando il relativo potere di riconoscimento di tali associazioni proprio alle Regioni.

L'art. 2, comma 4, stabilisce infatti che *“le associazioni rappresentative di professionisti che non esercitano attività regolamentate o tipiche di professioni disciplinate ai sensi dell'articolo 2229 del Codice civile, se in possesso dei requisiti e nel rispetto delle condizioni prescritte dalla legge per il conseguimento della personalità giuridica, possono essere riconosciute dalla Regione nel cui ambito territoriale si esauriscono le relative finalità statutarie”.* A questo punto, sarà curioso verificare se e come le singole Regioni usufruiranno di tale prerogativa.

Per contro, l'art. 4 conferma nuovamente la riserva statale in ordine alla disciplina delle professioni il cui esercizio abbia ad oggetto interessi pubblici generali, prevedendo che *“L'accesso all'esercizio delle professioni è libero, nel rispetto delle specifiche disposizioni di legge.*

La legge statale definisce i requisiti tecnico-professionali e i titoli professionali necessari per l'esercizio delle attività professionali che richiedono una specifica preparazione a garanzia di interessi pubblici generali la cui tutela compete allo Stato”.

L'art. 3 del decreto legislativo in esame si sofferma sul rapporto tra il diritto all'esercizio dell'attività professionale e la tutela della concorrenza, così pronunciandosi in ordine ad un tema che costituisce forse l'aspetto più problematico (ed al tempo stesso più vivo) della disciplina nazionale e comunitaria in materia di professioni.

Peraltro, tale disposizione, pur affermando la centralità del principio di concorrenza anche all'interno dell'ambito professionale, ne dispone in sostanza una limitazione a tutto vantaggio del sistema professionale, prevedendo infatti che: *“1.*

L'esercizio della professione si svolge nel rispetto della disciplina statale della tutela della concorrenza, ivi compresa quella delle deroghe consentite dal diritto comunitario a tutela di interessi pubblici costituzionalmente garantiti o per ragioni imperative di interesse generale, della riserva di attività professionale, delle tariffe e dei corrispettivi professionali, nonché della pubblicità professionale.

2. L'attività professionale esercitata in forma di lavoro autonomo è equiparata all'attività d'impresa ai fini della concorrenza di cui agli artt. 81, 82 e 86 (ex artt. 85, 86 e 90) del Trattato CE, salvo quanto previsto dalla normativa in materia di professioni intellettuali”.

La norma in esame, quindi, stabilisce che l'esercizio dell'attività professionale deve rispettare anche la disciplina “della riserva di attività professionale, delle tariffe e dei corrispettivi professionali, nonché della pubblicità professionale”: anche tali previsioni confermano, in sostanza, il favore del legislatore delegato nei confronti di quelle misure di limitazione della concorrenza che caratterizzano all'attualità l'ordinamento professionale nazionale e che, non a caso, rappresentano gli aspetti più discussi e criticati sia a livello nazionale (dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato) sia a livello comunitario (dalla Commissione UE).

Quindi, l'art. 4 del testo normativo in esame si occupa dell'aspetto relativo all'accesso all'esercizio professionale, peraltro limitandosi a rinviare alle specifiche disposizioni di legge che si occupano di tale particolare aspetto attraverso la definizione dei requisiti e dei titoli abilitativi necessari per tale esercizio ⁽²⁴⁾.

(24) In particolare, detta disposizione stabilisce che: “1. L'accesso all'esercizio delle professioni è libero, nel rispetto delle specifiche disposizioni di legge.

2. La legge statale definisce i requisiti tecnico-professionali e i titoli professionali necessari per l'esercizio delle attività professionali che richiedono una specifica preparazione a garanzia di interessi pubblici generali la cui tutela compete allo Stato.

3. I titoli professionali rilasciati dalla regione nel rispetto dei livelli minimi uniformi di preparazione stabiliti dalle leggi statali consentono l'esercizio dell'attività professionale anche fuori dei limiti territoriali regionali”.

Infine, l'art 5 del d.lgs. n. 30/2006 individua gli ulteriori principi fondamentali che, all'interno del nostro ordinamento, regolano la materia delle professioni, e cioè il principio di "buona fede", dell'"affidamento del pubblico e della clientela", della "correttezza", della "tutela degli interessi pubblici", dell'"ampliamento e specializzazione dell'offerta dei servizi" e dell'"autonomia e responsabilità del professionista".

Il decreto legislativo in esame si chiude, infine, con una norma di rinvio che "fa salvi" eventuali ulteriori principi "ri-guardanti specificamente le singole professioni".

6. *Quale spazio per le Regioni? La formula dell'"accordo Stato-Regione" prevista dalla legge 1 febbraio 2006, n. 43*

Come visto, dunque, alla luce della rigida posizione assunta al riguardo dalla Corte costituzionale, nonché dei principi fondamentali della materia individuati dal legislatore statale, lo spazio di "manovra" lasciato alle autorità regionali in ambito di disciplina delle professioni intellettuali risulta decisamente ridotto, se non addirittura insignificante.

Peraltro, la recente legge 1 febbraio 2006, n. 43, recante "*Disposizioni in materia di professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione e delega al Governo per l'istituzione dei relativi ordini professionali*", offre una prima ipotesi di attività legislativa regionale, quantomeno in forma coordinata e concordata con l'autorità statale, in materia di professioni intellettuali (sebbene limitata all'ambito specifico delle professioni sanitarie cd. "non mediche").

Tale disciplina, infatti, dopo aver ricondotto il settore delle professioni sanitarie "non mediche" in cinque grandi aree (infermieristica, ostetrica, riabilitativa, tecnico-sanitaria e della prevenzione) ⁽²⁵⁾, consente l'individuazione di nuovi profili

(25) Deve al riguardo segnalarsi che la descritta suddivisione in cinque grandi aree delle professioni sanitarie non-mediche è stata introdotta dalla legge 10 agosto 2000,

professionali ricompresi all'interno delle suddette aree (oltre ai 22 profili già esistenti ai sensi del d.m. del Ministero della Sanità del 29 marzo 2001), affidando tale individuazione a particolari "accordi" tra Stato e Regioni che dovranno essere conclusi in sede di Conferenza unificata, sia pure nel rispetto dei principi generali fissati dalla legge statale.

In particolare, l'art. 5, c. 2, della legge n. 43/2006 prevede che *"L'individuazione è effettuata, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla presente legge, mediante uno o più accordi, sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e recepiti con decreti del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri"* ⁽²⁶⁾.

n. 251, recante *"Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche, della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica"*.

Infatti, l'art. 1, comma 1, della legge n. 43/2006 precisa che *"sono professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione, quelle previste ai sensi della legge 10 agosto 2000 n. 251, e del decreto del ministro della sanità 29 marzo 2001, pubblicato nella G.U. n. 118 del 23 maggio 2001, i cui operatori svolgono, in forza di un titolo abilitante rilasciato dallo Stato, attività di prevenzione, assistenza, cura o riabilitazione"*.

(26) Si riporta, di seguito, il testo integrale dell'art. 5 legge n. 43/2006:

"1. L'individuazione di nuove professioni sanitarie da ricomprendere in una delle aree di cui agli articoli 1, 2, 3 e 4 della legge 10 agosto 2000, n. 251, il cui esercizio deve essere riconosciuto su tutto il territorio nazionale, avviene in sede di recepimento di direttive comunitarie ovvero per iniziativa dello Stato o delle regioni, in considerazione dei fabbisogni connessi agli obiettivi di salute previsti nel Piano sanitario nazionale o nei Piani sanitari regionali, che non trovano rispondenza in professioni già riconosciute.

2. L'individuazione è effettuata, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla presente legge, mediante uno o più accordi, sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e recepiti con decreti del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

3. L'individuazione è subordinata ad un parere tecnico-scientifico, espresso da apposite commissioni, operanti nell'ambito del Consiglio superiore di sanità, di volta in volta nominate dal Ministero della salute, alle quali partecipano esperti designati dal Ministero della salute e dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e i rappresentanti degli ordini

Inoltre, deve rilevarsi che, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge in esame, alle Regioni viene riconosciuta la competenza legislativa residuale *"nell'individuazione e formazione dei profili di operatori di interesse sanitario non riconducibili alle professioni sanitarie"* previste e disciplinate dalla disciplina normativa introdotta dalla legge in esame.

Tale disciplina, dunque, introducendo l'originale ed innovativo strumento dell'accordo Stato-Regione per l'individuazione di nuovi profili professionali in ambito di professioni sanitarie non mediche, e prevedendo addirittura un residuale ambito di legislazione esclusiva regionale per gli altri profili professionali estranei a detta normativa, riconosce un primo (seppur limitato) margine di operatività anche in favore dell'autorità legislativa regionale.

Sarà pertanto interessante verificare come le Regioni potranno sfruttare tale strumento operativo, anche nella prospettiva di un'eventuale "estensione", da parte del legislatore statale, di questa particolare formula anche in relazione ad altre figure professionali.

delle professioni di cui all'articolo 1, comma 1, senza oneri a carico della finanza pubblica. A tal fine, la partecipazione alle suddette commissioni non comporta la corresponsione di alcuna indennità o compenso né rimborso spese.

4. Gli accordi di cui al comma 2 individuano il titolo professionale e l'ambito di attività di ciascuna professione.

5. La definizione delle funzioni caratterizzanti le nuove professioni avviene evitando parcellizzazioni e sovrapposizioni con le professioni già riconosciute o con le specializzazioni delle stesse".