



Consiglio Regionale del Lazio

Servizio Legislativo

**SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE DI INTERESSE
REGIONALE**

I SEMESTRE 2008



Pubblicazione a cura
del Servizio Legislativo

Supervisione

Dr. Costantino Vespasiano (Direttore del Servizio Legislativo)

Coordinamento:

Dr.ssa Alessandra Tartaglia

Elaborazione:

Dr.ssa Laura Bruni, Dr. Fabrizio Cecere, Dr. Giovanni Lavitola, Dr.ssa Ida Maietta,
Dr.ssa Paola Tiburzi

Redazione grafica:

Dr. Daniele Coriddi

INDICE CRONOLOGICO

- ◆ Sentenza del 18 gennaio 2008, n. 1 pag. 1
- ◆ Sentenza del 25 gennaio 2008, n. 9 pag. 13
- ◆ Sentenza del 25 gennaio 2008, n. 10 pag. 19
- ◆ Sentenza del 21 febbraio 2008, n. 27 pag. 23
- ◆ Sentenza del 4 marzo 2008, n. 45 pag. 28
- ◆ Sentenza del 7 marzo 2008, n. 50 pag. 35
- ◆ Sentenza del 7 marzo 2008, n. 51 pag. 46
- ◆ Sentenza del 14 marzo 2008, n. 62 pag. 55
- ◆ Sentenza del 14 marzo 2008, n. 63 pag. 64
- ◆ Sentenza del 28 marzo 2008, n. 75 pag. 70
- ◆ Sentenza del 4 aprile 2008, n. 86 pag. 74

◆ Sentenza dell'11 aprile 2008, n. 93	pag. 84
◆ Sentenza dell'11 aprile 2008, n. 94	pag. 88
◆ Sentenza del 18 aprile 2008, n. 104	pag. 93
◆ Sentenza del 18 aprile 2008, n. 105	pag. 99
◆ Sentenza del 24 aprile 2008, n. 120	pag. 104
◆ Sentenza del 14 maggio 2008, n. 131	pag. 112
◆ Sentenza del 14 maggio 2008, n. 133	pag. 119
◆ Sentenza del 16 maggio 2008, n. 142	pag. 126
◆ Sentenza del 20 maggio 2008, n. 159	pag. 132
◆ Sentenza del 23 maggio 2008, n. 166	pag. 144
◆ Sentenza del 23 maggio 2008, n. 168	pag. 153
◆ Sentenza del 30 maggio 2008, n. 179	pag. 166

◆ Sentenza del 30 maggio 2008, n. 180	pag. 169
◆ Sentenza del 13 giugno 2008, n. 200	pag. 174
◆ Sentenza del 13 giugno 2008, n. 201	pag. 180
◆ Sentenza del 13 giugno 2008, n. 203	pag. 184
◆ Sentenza del 18 giugno 2008, n. 213	pag. 191
◆ Sentenza del 18 giugno 2008, n. 214	pag. 197
◆ Sentenza del 18 giugno 2008, n. 216	pag. 202
◆ Sentenza del 20 giugno 2008, n. 222	pag. 210
◆ Sentenza del 27 giugno 2008, n. 232	pag. 215

INDICE SISTEMATICO

DESCRITTORI	I SEMESTRE 2008
ambiente e beni culturali	62; 104; 105; 142; 180; 214; 232
assistenza e servizi sociali	50; 166
autonomie speciali	159
concorrenza di competenze	51; 63
coordinamento della finanza pubblica	120; 159; 168
coordinamento informativo	133
demanio	94
edilizia residenziale pubblica	166
energia	1
finanziamenti statali	63; 142
formazione professionale	222
governo del territorio	1; 9; 45; 166; 180
interesse unitario/disciplina uniforme	63
intese, accordi e pareri	63; 142
istruzione	50
livelli essenziali	166
normativa di dettaglio	159

ordinamento civile	51
ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti locali	159
ordinamento e organizzazione amministrativa regionale	27; 159
organi regionali	200; 201
politica estera <i>vedi anche: rapporti internazionali e con l'Unione europea</i>	131
porti e aeroporti civili	51
principio di leale collaborazione	51; 63; 94; 142; 222
principio di sussidiarietà	63
professioni e attività professionale	93; 179; 222
rapporti internazionali e con l'Unione europea	13
rifiuti	62
sistema tributario e contabile dello Stato	213
statuto della Regione	201
trasporto	142
turismo	94; 222
tutela della concorrenza	1; 51; 63
tutela della salute	10; 45; 62; 86; 203; 216
vincoli ed obblighi comunitari	63

Sentenza del 18 gennaio 2008, n. 1		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Campania Regione Emilia Romagna Regione Friuli Venezia Giulia Regione Piemonte Regione Toscana	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Energia Governo del territorio Tutela della concorrenza	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 1, comma 483, legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006)	artt. 117, terzo comma e 118, Cost. principio di leale collaborazione	illegittimità costituzionale parziale
art. 1, commi 485, 486, 487 e 488, l. 266/2005	art. 117, terzo comma, Cost. principio di leale collaborazione	illegittimità costituzionale
art. 1, comma 492, l. 266/2005	art. 117, terzo comma, Cost.	illegittimità costituzionale parziale
art. 1, comma 484, l. 266/2005	artt. 117, terzo comma, e 118, Cost. principio di leale collaborazione	inammissibilità della questione
art. 1, commi 489 e 490, l. 266/2005	artt. 117, terzo comma, e 118, Cost. principio di leale collaborazione	inammissibilità della questione
art. 1, comma 491, l. 266/2005	artt. 97, 117, terzo comma, 118, 119 e 120, Cost. principio di leale collaborazione	inammissibilità della questione
Sintesi		
I cinque ricorsi censurano diverse disposizioni della legge finanziaria statale 2006, tra le quali quelle aventi ad oggetto la disciplina delle concessioni di grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico. Limitatamente a tale materia la Corte riunisce i ricorsi, che pongono questioni sostanzialmente simili, e si pronuncia pertanto con un'unica sentenza.		

Alcuni commi tra quelli impugnati introducono regole destinate ad operare “a regime”, quali il principio generale della gara pubblica per l’attribuzione delle concessioni (comma 483) e la trasferibilità del ramo di azienda relativo all’esercizio della concessione stessa (commi 489 e 490); altri commi dettano norme transitorie in tema di proroga di dieci anni delle concessioni esistenti (comma 485). Infine i commi 491 e 492 qualificano le disposizioni predette quali regole dettate in materia di tutela della concorrenza ed in attuazione degli impegni comunitari dello Stato e fissano il termine di novanta giorni alle Regioni ed alle Province autonome per armonizzare i propri ordinamenti con la nuova disciplina.

La Corte, prima di trattare i singoli motivi di censura, espone una sintetica ricostruzione dell’evoluzione della normativa statale in materia di grandi derivazioni idroelettriche sia in riferimento alle Regioni ordinarie, sia con particolare riguardo alla Regione Friuli Venezia Giulia. Dalla disciplina precedente al decreto legislativo 112/1998, secondo la quale spettava allo Stato la competenza in materia, quando le grandi derivazioni situate nel territorio delle Regioni ordinarie afferivano al demanio idrico statale, si è giunti alla normativa di adeguamento alla direttiva comunitaria 96/92/CE che ha consentito il trasferimento di competenze alle Regioni.

Infine la riforma del titolo V della parte II della Costituzione ha attribuito alle Regioni ordinarie una competenza legislativa concorrente in materia di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”.

In ordine alle censure promosse dalla Regione Friuli Venezia Giulia la Corte chiarisce come la posizione di tale Regione non presenta differenze rispetto a quella delle altre Regioni ordinarie ricorrenti; rileva infatti la Corte come sulla materia delle concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico la Regione Friuli Venezia Giulia è semplicemente delegata ad esercitare le relative funzioni amministrative ai sensi del d. lgs. 265/2001 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli Venezia Giulia per il trasferimento dei beni del demanio idrico e marittimo, nonché di funzioni in materia di risorse idriche e di difesa del suolo), ma non è titolare di potestà legislativa. Può invece vantare le competenze legislative concorrenti di cui all’articolo 117, terzo comma, Cost., in virtù del richiamo dell’articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

La Corte quindi esamina le censure proposte dalle Regioni sui vari commi dell’articolo 1 della legge 266/2005.

Con riguardo alla normativa “a regime”, ritiene inammissibili le questioni relative alla trasferibilità del ramo d’azienda (commi 489 e 490), cui è riferibile la concessione di grande derivazione, poiché nei ricorsi non sono spiegate le ragioni della violazione delle competenze regionali in materia di produzione nazionale dell’energia e di governo del territorio.

Dichiara altresì inammissibile la questione relativa al comma 484 che abroga un articolo del decreto legislativo 79/1999 riguardante la peculiare posizione della Regione autonoma Valle d’Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

In ordine al comma 483 la Corte dichiara fondate le questioni di legittimità proposte dalle varie Regioni solo relativamente alla seconda parte del comma in quanto la prima disciplina l’espletamento delle gare ad evidenza pubblica per l’attribuzione della concessione di grande derivazione di acqua per uso idroelettrico e rientra, pertanto, nella materia della tutela della concorrenza, di competenza esclusiva dello Stato.

La seconda parte del comma, invece, prevede che il Ministero delle attività produttive, con proprio decreto, determini i requisiti organizzativi e finanziari minimi, i parametri di aumento dell’energia prodotta e della potenza installata concernenti la procedura di gara.

In merito la Corte, accogliendo i motivi di censura delle ricorrenti, ritiene che tale decreto interferisca su aspetti organizzativi, programmatori e gestori relativi alla materia, di competenza concorrente, della produzione, trasporto e distribuzione dell’energia e dichiara quindi l’illegittimità costituzionale del comma 483 nella parte in cui non prevede alcun coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all’adozione del decreto ministeriale ivi previsto.

Riguardo alle disposizioni transitorie la Corte esamina il comma 485, che introduce una proroga di

dieci anni rispetto alla data di scadenza per le tutte le grandi concessioni di derivazione idroelettrica in corso alla data di entrata in vigore della stessa legge finanziaria.

Accogliendo quanto sostenuto in particolare dalla Regione Emilia Romagna, la Corte reputa la norma suddetta eccedente il limite della competenza statale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera e) Cost. in materia di tutela della concorrenza, poiché “contrasta con i principi comunitari e contraddice apertamente il fine (la tutela della concorrenza) che pur afferma di voler perseguire”; la norma pertanto deve essere ricondotta nell'ambito delle competenze concorrente in materia di trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, ed è ritenuta dalla Corte lesiva delle competenze regionali, in quanto “la previsione di una proroga di dieci anni delle concessioni in atto costituisce una norma di dettaglio”.

Dall'illegittimità costituzionale del comma 485 in esame consegue l'illegittimità costituzionale dei commi 486, 487 e 488 contenenti norme di dettaglio sulla proroga in questione.

Altra disposizione censurata da tutte le Regioni ricorrenti è il comma 491 che qualifica il complessivo intervento normativo statale come attinente alla tutela della concorrenza e di attuazione dei principi comunitari resi dal parere “motivato” della Commissione europea del 7 gennaio 2004.

Le ricorrenti rilevano che non sarebbe consentito allo Stato autoqualificare l'ambito materiale delle proprie norme. La questione è dichiarata inammissibile. Infatti, come già affermato in precedenti pronunce, la Corte ritiene che “l'autoqualificazione di una norma come inerente alla materia della concorrenza non ha carattere precettivo e vincolante. Da ciò deriva che, ancora prima di ogni valutazione sulla correttezza o meno della qualificazione stessa, una previsione di tal fatta è priva di contenuto lesivo per le Regioni ricorrenti.”.

Infine la Corte dichiara illegittimo il comma 492 che prevede l'obbligo di armonizzazione delle Regioni e delle Province autonome con la nuova legislazione dello Stato nel termine di novanta giorni, laddove si riferisce alle disposizioni ritenute dalla stessa Corte illegittime con la sentenza in esame.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 483 a 492, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), promossi con ricorsi delle Regioni Toscana, Piemonte, Campania, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia, notificati il 22, il 24 e il 27 febbraio 2006, depositati in cancelleria il 28 febbraio, il 3 e 4 marzo 2006 ed iscritti ai nn. 28, 35, 36, 39 e 41 del registro ricorsi 2006.

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

udito nell'udienza pubblica del 23 ottobre 2007 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

uditi gli avvocati Franco Mastragostino, Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna, Giandomenico Falcon per la Regione Friuli-Venezia Giulia, Lucia Bora per la Regione Toscana, Emiliano Amato e Anita Ciavarra per la Regione Piemonte, Vincenzo Cocozza per la Regione Campania e l'avvocato dello Stato Glauco Nori per il Presidente del Consiglio dei ministri

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Con cinque distinti ricorsi le Regioni Toscana, Piemonte, Campania, Emilia-Romagna e Friuli Venezia Giulia hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), tra le quali, in tutto o in parte, quelle dettate dell'art. 1 commi da 483 a 492, in materia di grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico.

Il presente giudizio attiene unicamente a tali ultime previsioni, essendo le altre questioni trattate separatamente.

2. - I cinque ricorsi, che censurano i commi da 483 a 492 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 (i ricorsi delle Regioni Campania e, in riferimento ad uno specifico profilo, Emilia-Romagna censurano tutti i predetti commi, gli altri ricorsi regionali solo alcuni di essi) e che pongono questioni sostanzialmente simili, possono essere riuniti per essere decisi con unica sentenza.

3. - I predetti commi da 483 a 492 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 introducono un'articolata disciplina delle concessioni di grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico, prevedendo sia regole immediate e transitorie sia regole destinate ad operare "a regime".

3.1. - A tale secondo ambito sono riconducibili la regola della gara pubblica (comma 483), quale principio generale per l'attribuzione delle concessioni, nonché le regole relative alla trasferibilità del ramo di azienda relativo all'esercizio della concessione stessa (commi 489 e 490).

3.2. - Immediata applicazione sono invece destinate ad avere le regole dettate in tema di proroga di dieci anni delle concessioni esistenti alla data di entrata in vigore della legge n. 266 del 2005 (comma 485).

Tale proroga è espressamente posta in relazione «ai tempi di completamento del processo di liberalizzazione e integrazione europea del mercato interno dell'energia elettrica, anche per quanto riguarda la definizione di principi comuni in materia di concorrenza e parità di trattamento nella produzione idroelettrica».

Essa è subordinata anzitutto al pagamento per quattro anni, a decorrere dal 2006, di un canone aggiuntivo unico calcolato in base alla potenza energetica nominale installata, che viene ripartito per cinquanta milioni di euro allo Stato e per i restanti dieci milioni ai Comuni interessati (comma 486).

Per beneficiare della proroga sono inoltre necessari (comma 485) interventi di ammodernamento degli impianti, che sono ritenuti congrui ove rispondenti alle condizioni (quantitative, qualitative e temporali) previste dal comma 487.

Il comma 488 disciplina le modalità di presentazione delle domande di proroga, quelle degli accertamenti delle amministrazioni competenti e gli effetti (che si sostanziano nella decadenza dalla concessione) del mancato completamento degli investimenti di ammodernamento.

3.3. - Il comma 491 qualifica le predette disposizioni come regole dettate in materia di tutela della concorrenza ed in attuazione degli impegni comunitari dello Stato, mentre il comma 492 fissa il termine (novanta giorni) alle Regioni ed alle Province autonome per armonizzare i propri ordinamenti con la nuova disciplina.

Il comma 484, in questo ambito, abroga, infine, l'art. 16 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), che, nel disciplinare la materia delle grandi concessioni idroelettriche, faceva salve le prerogative statutarie della Regione autonoma Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e demandava il necessario coordinamento agli speciali decreti legislativi di attuazione statutaria.

4. - Avverso questa disciplina le ricorrenti Regioni Toscana, Piemonte, Campania, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia propongono varie censure che appare opportuno raggruppare in riferimento a ciascuno dei commi impugnati. Mentre autonomamente ed in via preliminare verrà valutata la specifica censura proposta dalla Regione-Emilia Romagna avverso l'intero intervento normativo in questione.

4.1. - E' peraltro opportuno premettere una sintetica ricostruzione dell'evoluzione della normativa statale in materia di grandi derivazioni idroelettriche tanto in riferimento alle Regioni ordinarie quanto in riferimento alla specifica posizione della ricorrente Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

4.2. - Fino al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), relativamente alle derivazioni situate nel territorio delle Regioni a statuto ordinario, la competenza in materia apparteneva allo Stato, al quale spettavano, a titolo dominicale, i canoni di concessione, quando le grandi derivazioni afferivano al demanio idrico statale.

Detta competenza si esercitava anche in riferimento al territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia in quanto la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) non detta regole speciali al riguardo, salvo che nell'art. 49, il quale prevede la devoluzione alla Regione dei nove decimi del gettito dei canoni per le concessioni idroelettriche riferibili al proprio territorio.

4.2.1. - L'art. 86 del decreto legislativo n. 112 del 1998 ha profondamente innovato la materia, conferendo alle Regioni competenti per territorio l'intera gestione del demanio idrico (la cui titolarità resta comunque allo Stato), e il successivo art. 88 ha specificato che detta gestione comprende tutte le funzioni amministrative relative alle derivazioni di acqua pubblica, alla ricerca, estrazione e utilizzazione delle acque sotterranee, alla tutela del sistema idrico sotterraneo, nonché alla determinazione dei canoni di concessione e all'introito dei relativi proventi.

Nel conferire tali funzioni, il decreto legislativo n. 112 del 1998 ha peraltro fatto temporaneamente salva (art. 29, comma 3) la competenza dello Stato in materia di grandi derivazioni, prevedendo che, fino all'entrata in vigore delle norme di recepimento della direttiva 96/92/CE del 19 dicembre 1996 (Direttiva del parlamento europeo e del Consiglio concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), le concessioni sono rilasciate dallo Stato d'intesa con la Regione interessata ovvero, in caso di mancata intesa nel termine di sessanta giorni, dallo Stato.

4.2.2. - Successivamente, con il decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, è stata data attuazione alla citata direttiva 96/92/CE e si è pertanto realizzata la condizione cui l'art. 29, comma 3, del decreto legislativo n. 112 del 1998 subordinava il trasferimento delle competenze alle Regioni.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 ottobre 2000 (Individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle regioni ed agli enti locali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di demanio idrico), adottato ai sensi dell'art. 7 della legge n. 59 del 1997, si è infine provveduto a dare definitiva attuazione al disegno prefigurato dal legislatore del 1997, prevedendosi il trasferimento alle Regioni, a decorrere dal 1° gennaio 2001, del personale, dei mezzi strumentali e di tutti gli atti relativi agli affari pendenti in materia di derivazioni di acque pubbliche.

Infine, con l'entrata in vigore delle modifiche del Titolo V della Parte II della Costituzione alle Regioni ordinarie è stata attribuita una competenza legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

4.2.3. - Per quanto attiene alla specifica posizione della ricorrente Regione Friuli-Venezia Giulia, mentre l'art. 5, primo comma, n. 16 dello Statuto, esclude le grandi derivazioni dalla competenza concorrente della Regione in materia di utilizzazione delle acque pubbliche, il decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento di beni del demanio idrico e marittimo, nonché di funzioni in materia di risorse idriche e di difesa del suolo), adottato ai sensi dell'art. 65 dello Statuto speciale, prevede:

- con l'art. 1, comma 1: il trasferimento alla Regione di tutti i beni dello Stato appartenenti al demanio idrico, comprese le acque pubbliche, gli alvei e le pertinenze, i laghi e le opere idrauliche, situati nel territorio regionale, con esclusione del fiume Judrio, nel tratto, classificato di prima categoria, nonché dei fiumi Tagliamento e Livenza, nei tratti che fanno da confine con la Regione Veneto;

- con l'art. 1, comma 2: il trasferimento alla Regione di tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità dei beni trasferiti;

- con l'art. 2, comma 1: il trasferimento di tutte le funzioni amministrative relative ai beni di cui all'art. 1, ivi comprese quelle relative alle derivazioni ed alle opere idrauliche, che già non le spettino;

- con l'art. 2, comma 2: la delega alla Regione delle funzioni amministrative inerenti alle grandi derivazioni.

L'art. 3 ha, infine, precisato che sono trasferite alla Regione tutte le funzioni non espressamente indicate nell'art. 88 del decreto legislativo n. 112 del 1998 e che lo Stato emana, d'intesa con la Regione, le direttive di cui all'art. 88, comma 1, lettera p), dello stesso decreto legislativo, per

quanto riguarda le concessioni di derivazione d'acqua interessanti il territorio del Friuli-Venezia Giulia.

La posizione della Regione Friuli-Venezia Giulia presenta, dunque, talune peculiarità. Essa, infatti, è titolare del demanio idrico, tranne alcune limitate eccezioni, e di tutte le funzioni amministrative inerenti alla gestione di detto demanio, ed è (solo) delegata ad esercitare le funzioni amministrative per le concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche.

4.2.4. - Ne consegue che la Regione Friuli Venezia Giulia non può lamentare lesione delle sue attribuzioni statutarie a seguito dell'emanazione da parte dello Stato dei commi impugnati, che riguardano le concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico, poiché in relazione a tale materia essa è semplicemente delegata ad esercitare le relative funzioni amministrative e non è titolare di potestà legislativa.

La Regione Friuli Venezia Giulia può invece sollevare le sue censure in riferimento alle potestà legislative concorrenti che il titolo V, parte II, della Costituzione, in virtù del richiamo dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, le ha conferito nella materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

Le censure proposte in ordine ai commi in esame andranno pertanto valutate, come per le altre Regioni, in relazione, non alle potestà conferite alla Regione dallo statuto speciale, ma alle competenze legislative di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

5. - Una volta chiarito che la posizione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia non presenta, per quanto attiene alle censure proposte, differenze rispetto a quella delle altre Regioni ordinarie ricorrenti, va esaminata, innanzitutto la questione, che investe tutti i commi impugnati, proposta dalla sola Regione Emilia-Romagna in ordine alla violazione dell'art. 72 della Costituzione.

Secondo la ricorrente, l'intero *iter legis* seguito (che avrebbe visto l'esautoramento della Commissione referente e la compressione dello stesso esame di merito in Aula, stante la posizione della questione di fiducia) costituirebbe «un motivo di illegittimità specifico dei commi da 483 a 492, perché la forzosa e improvvisata inserzione del testo della bozza di decreto legislativo nella legge finanziaria, prodotta dal “maxiemendamento”, dimostrerebbe in tutta la sua evidenza la lesione delle prerogative delle Regioni, a cui vengono imposte in tal modo, senza un adeguato vaglio parlamentare, norme su cui esse avevano già espresso parere fortemente negativo in sede istruttoria in Conferenza Stato -Regioni».

Per la Regione Emilia-Romagna, in sostanza, il Governo avrebbe così fatto «violenza, contestualmente, tanto alle garanzie del dibattito parlamentare che a quelle della leale collaborazione».

5.1. - La questione non è fondata.

La Regione non deduce la violazione di alcuna specifica regola o principio, ma contesta soltanto un *modus procedendi* dei lavori parlamentari, il quale resta tuttavia nell'alveo dell'autonomia del Parlamento.

D'altro canto, il parere negativo espresso dalle Regioni in sede di Conferenza permanente non ha alcuna valenza, *ex se*, in ordine alla validità della legge statale, dovendosi piuttosto valutare se quest'ultima si sia o meno tenuta nei limiti della propria sfera di competenza.

6. - Venendo ora alle censure proposte dalle Regioni avverso i singoli commi dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, conviene, alterando l'ordine numerico delle disposizioni, per maggior chiarezza di esposizione, esaminare prima quelle relative alla normativa a regime (commi 483, 484, 489 e 490), poi quelle relative alla normativa transitoria (commi 485, 486, 487 e 488), infine quelle relative alla “autoqualificazione” della disciplina (comma 491) ed all'obbligo di adeguamento delle Regioni ad essa (comma 492).

7. - Iniziando con la normativa a regime, i commi 489 e 490, relativi alla trasferibilità del ramo di azienda cui è riferibile la concessione di grande derivazione idroelettrica, sono impugnati dalle Regioni Campania, Emilia-Romagna e Friuli Venezia Giulia.

Le questioni sono inammissibili.

I ricorsi regionali indicano unicamente le norme oggetto di censura ed il parametro costituzionale violato (art. 117, terzo comma, della Costituzione e, da parte delle sole Regioni Campania ed Emilia-Romagna, anche il principio di leale collaborazione), ma non spiegano in alcun modo perché la disciplina della trasferibilità violerebbe le competenze regionali in materia di produzione nazionale dell'energia e di governo del territorio. Del tutto inconferente appare, poi, il richiamo al principio di leale collaborazione, senza neppure l'individuazione dell'ambito in cui esso dovrebbe in concreto operare.

7.1. - Il comma 484 è impugnato dalle Regioni Campania e Friuli-Venezia Giulia in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e, dalla sola Regione Campania, anche in riferimento al principio di leale collaborazione.

Anche tale questione è inammissibile.

La disposizione censurata, in effetti, abroga l'art. 16 del decreto legislativo n. 79 del 1999, il quale, a sua volta, si riferisce alla peculiare posizione della Regione autonoma Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Nessun interesse sussiste pertanto nelle ricorrenti in ordine alla censura prospettata.

7.2. - Il comma 483 viene censurato dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione, nella parte in cui, modificando l'art. 12 del decreto legislativo n. 79 del 1999, stabilisce che con provvedimento del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, sono determinati i requisiti organizzativi e finanziari minimi, i parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti la procedura di gara. La ricorrente sostiene che il provvedimento ministeriale in questione, intervenendo nei settori materiali di competenza regionale dell'energia e del governo del territorio, dovrebbe essere adottato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, mentre la norma omette del tutto un coinvolgimento delle Regioni.

In termini analoghi può interpretarsi la generica censura della Regione Campania sul punto, la quale invoca, peraltro, come parametro del giudizio, anche il principio di leale collaborazione.

7.2.1. — La Regione Piemonte impugna il comma 483, unitamente ai commi 485 e 487, sostenendo che le predette disposizioni non terrebbero conto delle richiamate competenze regionali in materia di energia e di governo del territorio e non prevederebbero un meccanismo procedurale ed una sede di confronto che assicurino il coinvolgimento degli enti territoriali, istituzionalmente chiamati a valutare e condividere scelte che vengono ad incidere direttamente sul loro territorio.

Anche la Regione Emilia-Romagna censura il comma 483, unitamente ai commi 485 e 487, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e al principio di leale collaborazione, in quanto essi attribuiscono competenze amministrative in materia concorrente ad organi statali, senza prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni.

7.3. - Le questioni relative al comma 483 sono fondate rispetto alla seconda parte del comma stesso. Quanto alla prima, infatti, non v'è dubbio che la disposizione, disciplinando l'espletamento delle gare ad evidenza pubblica, rientri nella materia della «tutela della concorrenza» di competenza esclusiva dello Stato. Basta rilevare al riguardo che la gara pubblica costituisce uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza ([sentenza n. 401 del 2007](#)).

Per quanto riguarda la seconda parte della disposizione impugnata, deve invece rilevarsi che il decreto con il quale il Ministero delle attività produttive, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, sentito il gestore della rete di trasmissione nazionale, determina, con proprio provvedimento, i requisiti organizzativi e finanziari minimi, i parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti la procedura di gara, è un atto che, da un lato, è riconducibile alla indicata competenza statale in materia di tutela della concorrenza, dall'altro, interferisce su aspetti organizzativi, programmatori e gestori della materia, di competenza concorrente, della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (art. 117, terzo comma, della Costituzione).

In ordine a tale potere, che indirettamente potrebbe coinvolgere, per il suo concreto atteggiarsi (aumento dell'energia prodotta e della potenza installata), anche aspetti di gestione del territorio,

deve riconoscersi la necessità di assicurare un potere specifico degli organi dello Stato, chiamati a tutelare la concorrenza nel settore economico di riferimento, nonché interessi unitari alla produzione e gestione di una risorsa strategica qual è l'energia idroelettrica, ma, al contempo, anche la necessità di un coinvolgimento, sul piano amministrativo, delle Regioni (v. [sentenza n. 383 del 2005](#)). Va rimessa alla discrezionalità del legislatore la predisposizione di regole che comportino il coinvolgimento regionale nell'adozione del decreto in questione (v. [sentenza n. 231 del 2005](#)).

Deve, conseguentemente, essere dichiarata la illegittimità costituzionale del comma 483, nella parte in cui non prevede alcun coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del decreto ministeriale ivi previsto.

8. - Quanto alla normativa transitoria, il comma 485 viene censurato dalle Regioni Campania, Piemonte, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia, le quali escludono che lo Stato possa prevedere una proroga delle concessioni in corso di grandi derivazioni, sia pur a determinate condizioni.

La Regione Campania propone la censura in relazione all'art. 117, terzo comma, della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, in quanto la previsione in parola, avendo natura di dettaglio, inciderebbe sulle competenze regionali concorrenti in materia di governo del territorio ed in materia di produzione, trasporto e distribuzione dell'energia e non prevederebbe alcun coinvolgimento della Regione.

La Regione Piemonte individua un contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 118, 119, 120 e 97 della Costituzione, in quanto la previsione della proroga dei rapporti concessori precluderebbe il legittimo esercizio da parte della Regione delle funzioni ad essa spettanti in materia di gestione del demanio e di tutela ambientale del patrimonio idrico regionale, e soprattutto impedirebbe alla Regione di aggiornare i disciplinari di concessione sottoscritti ormai da decenni e quindi inadeguati rispetto all'evoluzione normativa, socio-economica, tecnica e degli stessi fenomeni fisici nel frattempo verificatisi.

Più articolata è poi l'argomentazione della Regione Emilia-Romagna, la quale, oltre a motivi sostanzialmente analoghi a quelli proposti dalle altre ricorrenti, sostiene che il predetto comma 485 violerebbe l'art. 117, terzo comma, della Costituzione anche in riferimento alla giurisprudenza di questa Corte (di cui alle sentenze [numeri 303 e 370 del 2003](#), [n. 6 del 2004](#), [numeri 50, 62, 219, 231, 242 e 383 del 2005](#)), eccedendo i limiti delle competenze statali trasversali rispetto alle su indicate competenze regionali.

In particolare, la previsione di una proroga «secca per dieci anni» dei rapporti concessori in corso, in luogo di una procedura di rinnovo che «apra» il mercato, sarebbe del tutto contraddittoria rispetto al principio della gara contestualmente affermato dal precedente comma 483 e rispetto proprio a quel fine di tutela della concorrenza e di adeguamento ai principi comunitari apparentemente ed «ambiguamente» invocati dal legislatore a fondamento della disciplina.

La medesima irragionevolezza viene denunciata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, la quale lamenta, oltre alla violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione e del principio di irragionevolezza, anche la lesione della propria autonomia finanziaria, in quanto la proroga verrebbe ad impedire, in mancanza di un interesse prevalente ad un uso diverso, un nuovo affidamento a condizioni economicamente più vantaggiose rispetto a quelle originarie per l'ente territoriale destinatario del relativo canone.

8.5. - La questione è fondata.

Nonostante il richiamo contenuto nel comma 485 «ai tempi di completamento del processo di liberalizzazione e integrazione europea del mercato interno dell'energia elettrica» e nonostante la «autoqualificazione» della materia, di cui al comma 491, come tutela della concorrenza ed attuazione dei principi comunitari, deve anzitutto escludersi che la disposizione in questione possa giustificarsi alla luce della competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

La previsione censurata, in effetti, anziché aprire gradualmente il mercato interno dell'energia seguendo le scadenze naturali delle diverse concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche,

proroga irragionevolmente queste ultime di dieci anni decorrenti dalla data di scadenza di ciascuna concessione.

La norma, dunque, lungi dal costituire uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza, contrasta con i principi comunitari e contraddice apertamente il fine (la tutela della concorrenza), che pur afferma di voler perseguire.

La disposizione statale censurata – secondo la quale le grandi concessioni di derivazioni idroelettriche in corso alla data di entrata in vigore della legge sono prorogate di dieci anni rispetto alle date di scadenza, e si sospendono, di conseguenza, per il corrispondente periodo di tempo, le relative gare, mirando al miglioramento delle prestazioni energetiche degli impianti di produzione e ad una più elevata tutela delle condizioni ambientali – deve essere, al contrario, ricondotta alla competenza concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione. Tuttavia essa è lesiva delle competenze regionali, in quanto la previsione di una proroga di dieci anni delle concessioni in atto costituisce una norma di dettaglio (v., *ex multis*, [sentenze n. 181 del 2006](#) e [390 del 2004](#)).

Si deve dunque concludere che la disposizione in questione è costituzionalmente illegittima.

8.6. - Dalla illegittimità costituzionale del comma 485 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 discende la illegittimità costituzionale di tutte le residue previsioni, impugnate sotto vari profili dalle Regioni ricorrenti, che recano la dettagliata disciplina della proroga in questione, e pertanto: del comma 486, il quale introduce a carico dei concessionari un canone aggiuntivo quale corrispettivo della proroga; del successivo comma 487, il quale prevede le condizioni quantitative, qualitative e temporali degli interventi di ammodernamento degli impianti richiesti ai fini dell'ottenimento della proroga; ed, infine, del comma 488, il quale prevede gli adempimenti formali a carico dei concessionari ed il termine entro il quale la Regione deve compiere la verifica dell'esistenza dei presupposti per la proroga.

Infatti tali previsioni, essendo stata dichiarata l'illegittimità della proroga delle concessioni in atto, vengono a perdere il proprio oggetto; ed inoltre, regolando nel dettaglio la procedura finalizzata alla proroga stessa, sono affette dai medesimi vizi di legittimità costituzionale che inficiano quest'ultima.

9. - Il comma 491 qualifica il complessivo intervento normativo statale come attinente alla materia della tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera *e*, della Costituzione) e di attuazione dei principi comunitari resi dal parere “motivato” della Commissione europea del 7 gennaio 2004.

Questa previsione è censurata da tutte le Regioni ricorrenti in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, sul rilievo che non sarebbe consentito allo Stato autoqualificare l'ambito materiale delle proprie norme, essendo questo un dato obiettivo, sottratto ad un potere dispositivo in capo al legislatore.

A questo rilievo tutte le ricorrenti aggiungono la contestazione che, in concreto, la disciplina sostanziale recata dai commi da 483 a 490, avente oltretutto natura di estremo dettaglio, non atterrebbe solo alla tutela della concorrenza, di competenza statale, ma interferirebbe con le competenze regionali concorrenti relative alla produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, al demanio idrico ed alla pianificazione, queste ultime rientranti nelle materie del governo del territorio.

La Regione Toscana contesta al riguardo anche la violazione dell'art. 118 della Costituzione ed invoca, quale sua competenza materiale, quella sulla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali. Le Regioni Campania ed Emilia-Romagna invocano, a loro volta, pure il principio di leale collaborazione.

Ulteriori e più articolate argomentazioni sono poi sviluppate dalla Regione Piemonte, la quale invoca come parametri anche gli artt. 119, 120 e 97 della Costituzione, e pone l'accento sulla illegittimità costituzionale del comma 491, perché le funzioni in ordine alle grandi derivazioni a scopo idroelettrico e, più in generale, in ordine alla gestione del demanio idrico, la ricerca, l'estrazione ed utilizzazione di acque sotterranee, la tutela del sistema idrico sotterraneo, nonché la

determinazione dei canoni di concessione e l'introito dei relativi canoni sarebbero di competenza regionale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, dal suo canto, nega il carattere precettivo dell'autoqualificazione recata dal comma 491, sostenendo che essa esprime unicamente una manifestazione di giudizio, peraltro condivisibile, ma non una qualificazione formale, spettando tale valutazione a questa Corte.

9.1. - La questione è inammissibile.

Come la giurisprudenza di questa Corte ha frequentemente chiarito (*ex multis*: [sentenza n. 414 del 2004](#)) e come la stessa difesa erariale ammette, l'autoqualificazione di una norma come inerente alla materia della concorrenza non ha carattere precettivo e vincolante. Da ciò deriva che, ancora prima di ogni valutazione sulla correttezza o meno della qualificazione stessa, una previsione di tal fatta è priva di contenuto lesivo per le Regioni ricorrenti.

10. — Il comma 492, il quale prevede l'obbligo di armonizzazione delle Regioni e delle Province autonome con la nuova legislazione dello Stato nel termine di novanta giorni è censurato dalle Regioni Campania, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia.

Le questioni delle Regioni Campania ed Emilia-Romagna sono prive di argomentazione. Tali ricorrenti, in effetti, si limitano a indicare la previsione del comma 492, senza tuttavia prospettare alcuna specifica censura o qualsiasi elemento che valga a sostanziare l'apodittica domanda.

La censura della Regione Friuli-Venezia Giulia è invece proposta, in riferimento al quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, in via principale, sull'assunto che le acque pubbliche apparterrebbero alla potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione, e che pertanto non sussisterebbe alcun potere normativo dello Stato che possa valere a fondare la previsione in questione. E, in via gradata, sull'assunto che, ove pure vi fosse un titolo costituzionale per l'intervento statale, non potrebbe supporre che «l'onere di adeguamento consista [...] nel dovere di prorogare ugualmente tutte le concessioni idroelettriche» e non potrebbe pretendersi di «vincolare la Regione, nel quadro delle proprie competenze, ad una proroga» che non corrisponderebbe «ad alcun principio» e che sarebbe «già illegittima anche per il campo di applicazione diretta delle norme qui impugnate».

La erroneità della contestazione proposta in via principale emerge dalla giurisprudenza di questa Corte (v., da ultimo, [sentenza n. 383 del 2005](#)), la quale ha già escluso che la materia delle acque pubbliche utilizzate come fonti di energia possa essere compresa nella categoria residuale individuata dal quarto comma dell'art. 117 della Costituzione.

La questione posta in via gradata è invece parzialmente fondata.

L'obbligo di adeguamento, imposto dalla censurata disposizione statale alle Regioni ricorrenti deve, infatti, ritenersi illegittimo, laddove esso è riferito genericamente a tutti i commi da 483 a 492 e quindi pure ai commi 485, 486, 487 e 488, ritenuti costituzionalmente illegittimi, in quanto aventi natura di dettaglio e rientranti nella materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle restanti questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalle Regioni Toscana, Piemonte, Campania, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 483, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), nella parte in cui non prevede un adeguato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del provvedimento del Ministero delle attività produttive, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, sentito il gestore della rete di trasmissione

nazionale, che determina i requisiti organizzativi e finanziari minimi, i parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti la procedura di gara;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 485, 486, 487 e 488 della legge n. 266 del 2005;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 492, della legge n. 266 del 2005, nella parte in cui esso si riferisce ai precedenti commi 485, 486, 487 e 488 del medesimo articolo;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 484, della legge n. 266 del 2005, proposta, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, nonché, in riferimento art. 117, terzo comma, della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Campania con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 489 e 490, della legge n. 266 del 2005, proposta, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, nonché, in riferimento art. 117, terzo comma, della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Emilia-Romagna e Campania con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 491, della legge n. 266 del 2005, proposta, in riferimento all'art. 117, terzo comma della Costituzione, dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana, in riferimento all'articolo 117, terzo comma della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Campania ed Emilia Romagna, nonché, in riferimento agli artt. 97, 117, terzo comma, 119 e 120 della Costituzione, dalla Regione Piemonte, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 gennaio 2008.

Sentenza del 25 gennaio 2008, n. 9		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Campania Regione Emilia-Romagna Regione Friuli-Venezia Giulia	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materia	Governo del territorio	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 1, comma 88, legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006)	art. 3, Cost.	illegittimità costituzionale
art. 1, comma 88, l. 266/2005	art. 114, Cost. principio di leale collaborazione	inammissibilità della questione
art. 1, comma 88, l. 266/2005	art. 119, Cost.	inammissibilità della questione
Sintesi		
<p>A seguito della riforma del titolo V, seconda parte, Cost., la competenza legislativa in tema di condono, salvi i soli profili di ordine penale che sono di esclusiva competenza statale, è riconducibile alla materia «governo del territorio» di cui all'art. 117, comma terzo, Cost. ed il legislatore statale può prevedere una sanatoria edilizia straordinaria solo in presenza di gravi situazioni di interesse generale.</p> <p>La legge statale censurata nel presente giudizio non supera quello «stretto esame di costituzionalità» che la Corte ha ritenuto indispensabile per legittimare un condono edilizio straordinario per due ordini di motivi.</p> <p>In primo luogo, non sono ravvisabili esigenze che costituiscano un «ragionevole fondamento» alla reiterazione di un istituto, «a carattere contingente e del tutto eccezionale» (sentenze n. 196 del 2004 e n. 427 del 1995), che determina la compressione di valori come «quelli del paesaggio, della cultura, della salute, della conformità dell'iniziativa economica privata all'utilità sociale, della funzione sociale della proprietà» (sentenza n. 427 del 1995), tanto più che la disposizione impugnata segue, quasi senza soluzione di continuità, una sanatoria straordinaria di portata generale appena conclusa.</p> <p>In secondo luogo, la disciplina statale impugnata, del tutto analitica, contrasta sia con la natura della potestà legislativa delle Regioni ad autonomia ordinaria in tema di «governo del territorio» e, a maggior ragione, con quella di una Regione ad autonomia speciale, come il Friuli-Venezia Giulia dotata in materia di potestà legislativa di tipo primario, sia con il conseguente «doveroso riconoscimento alla legislazione regionale di un ruolo specificativo – all'interno delle scelte riservate al legislatore nazionale – delle norme in tema di condono» (sentenza n. 196 del 2004 - punto 23 del diritto).</p>		

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 88, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), promossi con ricorso delle Regioni Campania, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia notificati il 27 febbraio 2006, depositati in cancelleria il 3 e il 4 marzo 2006 ed iscritti ai nn. 36, 39 e 41 del registro ricorsi 2006.

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

udito nell'udienza pubblica del 20 novembre 2007 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi gli avvocati Vincenzo Cocozza per la Regione Campania, Giandomenico Falcon per le Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia, e l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - La Regione Campania e la Regione Emilia-Romagna hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale nei riguardi di numerose disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006). oggetto del presente giudizio sono le sole questioni di costituzionalità che riguardano il comma 88 dell'art. 1 impugnato dalle suddette ricorrenti per contrasto con gli artt. 114 (evocato dalla sola Regione Campania), 117, terzo comma, e 118 della Costituzione.

Anche la Regione Friuli-Venezia Giulia ha impugnato – tra le altre – l'art. 1, comma 88 della legge n. 266 del 2005, denunciando la violazione dell'art. 4, numero 12, e dell'art. 8 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

Tutte le ricorrenti lamentano la violazione delle rispettive competenze in materia di governo del territorio o di urbanistica ad opera della disposizione impugnata, che prevedrebbe un eccezionale

procedimento di sanatoria edilizia per i beni immobili «appartenenti a Ferrovie dello Stato S.p.a. ed alle società dalla stessa direttamente o indirettamente integralmente controllate» o a coloro che li abbiano acquistati da tali società. Ciò, tramite la presunzione che detti immobili siano stati «costruiti in conformità alla legge vigente al momento della loro edificazione» ed uno speciale procedimento, da avviare entro un triennio dalla data di entrata in vigore della legge, per ottenere la «documentazione che tenga luogo di quella attestante la regolarità urbanistica ed edilizia mancante, in continuità d'uso, anche in deroga agli strumenti urbanistici vigenti». In particolare, vengono indicati dalle ricorrenti, come sintomi evidenti della natura di sanatoria edilizia straordinaria, la previsione, contenuta nella disposizione impugnata, secondo cui la «dichiarazione sostitutiva della concessione» produce «i medesimi effetti di una concessione in sanatoria, a meno che entro sessanta giorni dal suo deposito il Comune non riscontri l'esistenza di un abuso non sanabile ai sensi delle norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia», e la previsione per la quale deve essere versata al Comune una somma pari al 10 o al 30 per cento di quella che sarebbe stata dovuta per il condono edilizio previsto dal decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni dall'art.1, comma 1, della legge 24 novembre 2003, n. 326.

La Regione Campania denuncia, altresì, la violazione del principio di leale cooperazione e del principio di ragionevolezza.

Le Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia lamentano, inoltre, il contrasto della disposizione impugnata con l'art. 3 Cost. per violazione al principio di uguaglianza, sostenendo che tale disposizione introdurrebbe un privilegio per un gruppo di società, consistente, appunto, nella previsione di un condono il quale si ripercuoterebbe sulle prerogative delle Regioni, in violazione dell'art. 119 Cost.

Le medesime ricorrenti sostengono, infine, che l'art. 1, comma 88, della legge n. 266 del 2005, nel prevedere il pagamento di un'oblazione in misura ridotta rispetto a quella prevista dal decreto-legge n. 269 del 2003, lederebbe l'autonomia finanziaria dei Comuni e, conseguentemente, quella delle Regioni.

2. - In considerazione dell'identità della disposizione impugnata, nonché degli analoghi profili di illegittimità costituzionale fatti valere, i ricorsi per la parte relativa al comma 88 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, possono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

3. - In via preliminare, va considerata l'eccezione della Avvocatura generale dello Stato secondo la quale il ricorso della Regione Campania sarebbe inammissibile, in quanto ometterebbe di indicare in modo chiaro «le specifiche disposizioni oggetto del ricorso ed il parametro costituzionale invocato».

In questi termini generali la eccezione deve essere respinta, dal momento che – al contrario di quanto sostenuto dall'Avvocatura erariale – il ricorso regionale, da una parte, si riferisce con chiarezza alle varie fasi della procedura prevista nel comma 88, considerata dalla ricorrente «surrettizia ipotesi di condono edilizio», e, dall'altra, elenca come parametri asseritamente violati gli articoli «114, 117, 118 Cost.», nonché i principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.

Piuttosto, deve essere dichiarata inammissibile la censura fondata sull'art. 114 Cost., perché la relativa censura non è suffragata da alcun contributo argomentativo (analogamente si veda già la sentenza n. 196 del 2004).

Quanto alla censura con cui viene dedotta la violazione del principio di ragionevolezza, benché la costante giurisprudenza di questa Corte ritenga ammissibile tale doglianza allorché con essa le Regioni deducano la (almeno) potenziale lesione delle proprie attribuzioni costituzionali, nel caso di specie, essa deve essere dichiarata inammissibile in quanto non sorretta da alcuna motivazione.

Per le medesime ragioni, anche la questione concernente la denunciata lesione del principio di leale collaborazione deve essere dichiarata inammissibile: ciò tanto più in quanto proprio nella sentenza n. 196 del 2004 si è affermato che «non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e Regioni (né risulta sufficiente il

sommario riferimento all'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001)» (analogamente, da ultimo, si veda la sentenza n. 401 del 2007).

4. - Inammissibile è, inoltre, la censura con cui le Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia deducono la violazione dell'art. 119 Cost., sostenendo che la lesione dell'autonomia finanziaria dei Comuni si tradurrebbe in una lesione dell'autonomia finanziaria regionale: pur non negandosi che ciò possa avvenire, come questa Corte ha riconosciuto (sentenze n. 417 del 2005, n. 196 del 2004 e n. 533 del 2002), nel caso di specie le ricorrenti argomentano la dedotta compressione della finanza locale in ragione della riduzione della misura della somma che deve essere corrisposta per il conseguimento della «dichiarazione sostitutiva della concessione», rispetto all'importo previsto dal decreto-legge n. 269 del 2003. tuttavia, le ricorrenti lamentano la lesione della propria autonomia finanziaria con riguardo ad un'entrata che esse stesse qualificano come «oblazione» e che dunque, per sua natura, è di spettanza dello Stato.

5. - Venendo al merito della questione, in via preliminare occorre considerare il fondamento dell'intervento legislativo statale in oggetto.

L'Avvocatura dello Stato ha sostenuto più volte che il censurato comma 88 avrebbe inteso solo «semplificare la documentazione occorrente per le operazioni di dismissione» degli immobili «appartenenti a Ferrovie dello Stato S.p.A. ed alle società dalla stessa direttamente o indirettamente integralmente controllate», dal momento che, per molteplici motivi, non si riusciva a ricostruire la documentazione relativa alla situazione di tipo urbanistico-edilizio di molti di questi beni. Non ci si troverebbe, quindi, dinanzi ad una ipotesi di condono edilizio ma, semmai, solo ad una speciale procedura per ottenere, entro brevi termini perentori, dai Comuni interessati la documentazione urbanistico-edilizia necessaria per la commercializzazione di questi beni anche da parte dei loro acquirenti.

La disciplina in esame sarebbe dunque riconducibile a materie di esclusiva competenza statale, e precisamente: alla materia dell'ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal momento che il comma 88 riguarderebbe l'acquisizione della documentazione richiesta per la stipulazione dei contratti di compravendita degli immobili; alla materia dell'ordinamento degli enti pubblici nazionali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., poiché la disciplina, concernendo interventi edilizi realizzati anteriormente alla trasformazione delle Ferrovie dello Stato in società commerciale, riguarderebbe un ente pubblico; al coordinamento dei dati relativi all'amministrazione statale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera r), Cost., in quanto il comma 88 concernerebbe «la raccolta e la documentazione di dati fattuali».

La ricostruzione proposta dall'Avvocatura non può essere condivisa.

La necessità di speciali disposizioni per facilitare la vendita dei beni immobili delle Ferrovie dello Stato, pur in mancanza della documentazione attestante la relativa conformità urbanistico-edilizia, è già stata soddisfatta con il comma 6-bis dell'art. 1 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351 (Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 novembre 2001, n. 410, il quale prevede che detti immobili possano essere alienati «con esonero dalla consegna dei documenti relativi alla proprietà e di quelli attestanti la regolarità urbanistica, edilizia e fiscale».

Più in generale, per la alienazione degli immobili degli enti pubblici trasformati in società per azioni l'art. 43, comma 6, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), prevede che gli atti aventi ad oggetto i suddetti beni possano essere validamente compiuti «senza l'osservanza delle norme previste nella citata legge n. 47 del 1985, con il rilascio di una dichiarazione resa ai sensi della legge 4 gennaio 1968, n. 15, e successive modificazioni, attestante, per i fabbricati, la regolarità urbanistico-edilizia con riferimento alla data delle costruzioni e, per i terreni la destinazione urbanistica, senza obbligo di allegare qualsiasi documento probatorio».

Attraverso le disposizioni ora richiamate il legislatore ha affrontato e disciplinato il problema concernente la commercializzazione di immobili privi della necessaria documentazione urbanistico-

edilizia, stabilendo eccezionalmente la non necessità di tale documentazione ovvero la possibilità della sua sostituzione.

Diverso è invece il contenuto della disposizione impugnata. Essa, anzitutto, pone una presunzione assoluta di «conformità alla legge vigente al momento della loro edificazione» per tutti «i beni immobili appartenenti a Ferrovie dello Stato S.p.A. ed alle società dalla stessa direttamente o indirettamente integralmente controllate». La norma non si riferisce, quindi, alle sole fasi della costruzione del bene o della sua successiva trasformazione sulla base delle speciali normative che disciplinavano questi beni immobili, ma genericamente anche a tutte le successive innovazioni e trasformazioni che fossero comunque intervenute.

In secondo luogo, si prevede che Ferrovie dello Stato S.p.A. e le società dalla stessa direttamente o indirettamente controllate integralmente, nonché gli acquirenti dei relativi beni immobili, possono, entro il termine di tre anni dalla entrata in vigore della disposizione impugnata, ottenere una documentazione «che tenga luogo di quella attestante la regolarità urbanistica ed edilizia mancante, in continuità d'uso, anche in deroga agli strumenti urbanistici vigenti». D'altra parte, questa derogabilità alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente è confermata dalla previsione contenuta nella stessa disposizione impugnata, secondo la quale «la dichiarazione sostitutiva produce» effetti sostanziali, e cioè «i medesimi effetti di una concessione in sanatoria».

In terzo luogo, la disposizione impugnata stabilisce che «in nessun caso la dichiarazione sostitutiva potrà valere come una regolarizzazione degli abusi non sanabili ai sensi delle norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia». Il riferimento agli «abusivi non sanabili» richiama evidentemente la categoria delle opere abusive «non suscettibili di sanatoria» di cui all'art. 33 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), e (da ultimo) al comma 27 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, e cioè il limite assoluto posto alle ipotesi di condono edilizio straordinario. Tale riferimento attesta che il legislatore, da un lato, ha richiamato i medesimi limiti previsti per la sanatoria edilizia straordinaria, con ciò ritenendo analoga la natura dell'intervento in esame; dall'altro lato, ha ritenuto ammissibile la sanatoria sostanziale di tutti gli altri interventi abusivi.

In quarto luogo, la previsione della necessità del versamento di una somma pari al 10 o al 30 per cento di quella che sarebbe stata dovuta in base all'Allegato 1 del decreto-legge n. 269 del 2003, il quale individua la tipologia delle opere abusive suscettibili della sanatoria edilizia straordinaria del 2003, nonché l'entità dell'oblazione da corrispondere a tal fine, conferma che l'art. 1, comma 88, della legge n. 266 del 2005 si riferisce ad un fenomeno del tutto analogo.

Si aggiunga, infine, che il meccanismo previsto dalla disposizione impugnata, è destinato ad operare, per espressa previsione, «indipendentemente dalle alienazioni di tali beni».

In conclusione, la disposizione impugnata si caratterizza per la netta prevalenza di elementi caratteristici di una procedura di sanatoria edilizia di tipo straordinario, mentre i profili documentativi, finalizzati alla commercializzazione dei beni in parola da parte degli acquirenti, si configurano come meramente conseguenti ed accessori.

D'altra parte, durante i lavori parlamentari relativi alla disposizione impugnata, appariva pacificamente condivisa l'opinione che si trattasse di una nuova ipotesi di condono straordinario.

6. - La giurisprudenza di questa Corte successiva alla modificazione del titolo V della seconda parte della Costituzione e formatasi in relazione al recente condono edilizio previsto dal decreto-legge n. 269 del 2003 (si vedano le sentenze n. 49 del 2006; n. 304, n. 71 e n. 70 del 2005 e n. 196 del 2004), è caratterizzata in primo luogo dalla affermazione secondo cui il legislatore statale può prevedere una sanatoria edilizia straordinaria solo in presenza di gravi situazioni di interesse generale; in secondo luogo, dalla riconduzione della competenza legislativa in tema di condono, salvi i soli profili di ordine penale che sono di esclusiva competenza statale, essenzialmente alla materia «governo del territorio», di cui all'art. 117, comma terzo, Cost. ovvero alla materia «urbanistica» per le Regioni a statuto speciale che hanno tale competenza.

La disposizione censurata nel presente giudizio non supera evidentemente quello «stretto esame di costituzionalità» che questa Corte ha ritenuto indispensabile per legittimare un condono edilizio straordinario: anzitutto, perché non sono ravvisabili esigenze che costituiscano un «ragionevole fondamento» alla reiterazione di un istituto «a carattere contingente e del tutto eccezionale» (sentenze n. 196 del 2004 e n. 427 del 1995), che determina la compressione di valori come «quelli del paesaggio, della cultura, della salute, della conformità dell'iniziativa economica privata all'utilità sociale, della funzione sociale della proprietà» (sentenza n. 427 del 1995), tanto più che la disposizione impugnata segue – quasi senza soluzione di continuità – una sanatoria straordinaria di portata generale appena conclusa. In secondo luogo, la sua disciplina del tutto analitica contrasta con la natura della potestà legislativa delle Regioni ad autonomia ordinaria in tema di «governo del territorio» ed, a maggior ragione, con quella di una Regione ad autonomia speciale, come il Friuli-Venezia Giulia, dotata in materia di potestà legislativa di tipo primario, e con il conseguente «doveroso riconoscimento alla legislazione regionale di un ruolo specificativo – all'interno delle scelte riservate al legislatore nazionale – delle norme in tema di condono» (sentenza n. 196 del 2004 - punto 23 del diritto).

Infine, viene del tutto negata l'autonomia amministrativa in una materia del genere dei Comuni e delle Regioni.

La censura di costituzionalità è pertanto fondata in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione e agli artt. 4, numero 12, e 8 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia. Resta assorbito l'esame degli altri profili di censura prospettati.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sulle questioni di legittimità costituzionale, sollevate nei confronti di altre disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006) con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 88, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 88, della legge n. 266 del 2005, sollevate, in riferimento all'art. 114 Cost., al principio di ragionevolezza e al principio di leale cooperazione, dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 88, della legge n. 266 del 2005, sollevata, in riferimento all'art. 119 Cost., dalla Regione Emilia-Romagna e dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 gennaio 2008.

Sentenza del 25 gennaio 2008, n. 10		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Lombardia	
Materie	Tutela della salute Ordinamento e organizzazione amministrativa statale	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
artt. 13, commi 1, 2 e 3 e 22, legge della Regione Lombardia 11 dicembre 2006, n. 24 (Norme per la prevenzione e la riduzione delle emissioni in atmosfera a tutela della salute e dell'ambiente)	art. 117, secondo comma, lettera h), e terzo comma, Cost.	inammissibilità della questione
art. 27, comma 18, l.r. 24/2006	art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.	non fondatezza della questione
Sintesi		
<p>La legge 24/2006 della Regione Lombardia dispone, al fine di ridurre l'inquinamento atmosferico, limitazioni alla circolazione dei veicoli attraverso una serie di misure alcune delle quali individuate dalla stessa legge, altre da un successivo regolamento regionale. La legge, inoltre, disciplina le sanzioni da irrogare in caso di inosservanza delle prescrizioni previste dalla stessa.</p> <p>Secondo il ricorrente le norme impugnate contrasterebbero, in via preventiva, con la normativa in materia che attribuisce al Prefetto ed ai comuni la competenza a disporre la sospensione temporanea della circolazione stradale al di fuori o all'interno dei centri abitati. Tali disposizioni, inoltre, violerebbero l'articolo 117, secondo comma, lett. h), Cost. relativamente alla materia "ordine pubblico e sicurezza", nonché l'articolo 117, terzo comma, Cost., esorbitando dalla competenza concorrente in materia di "tutela della salute", materia alla quale le disposizioni legislative in esame sono sicuramente ascrivibili. Infine ulteriore elemento di censura sarebbe costituito dal porre a carico di organi dello Stato obblighi ulteriori e aggiuntivi relativamente alla gestione delle sanzioni previste a carico dei trasgressori, con la conseguente lesione della potestà esclusiva statale in materia di organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali. La Corte dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento alle disposizioni che introducono limitazioni al traffico veicolare in quanto i rilievi del Governo sul punto sono ritenuti contraddittori: da una parte la Regione viene considerata incompetente, dall'altra se ne riconosce una potestà di intervento sia pure con disposizioni di dettaglio. E' ritenuta invece infondata la questione di legittimità relativa alle disposizioni concernenti la disciplina delle sanzioni, in quanto se è pur vero che le Regioni non possono attribuire unilateralmente ad organi dello Stato compiti e funzioni non previsti dalla legge statale, secondo la Corte è possibile, nel caso di specie, pervenire ad una interpretazione conforme a Costituzione, dal momento che l'organo accertatore dell'infrazione non viene gravato da ulteriori e nuovi compiti se non quello di inoltrare il rapporto all'ufficio regionale competente nella quale attività si esplica, ad un livello minimo, la leale cooperazione tra Stato e Regioni.</p>		

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 13, commi 1, 2 e 3, 22 e 27, comma 18, della legge della Regione Lombardia 11 dicembre 2006, n. 24 (Norme per la prevenzione e la riduzione delle emissioni in atmosfera a tutela della salute e dell'ambiente), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 12 febbraio 2007, depositato in cancelleria il 15 febbraio 2007 ed iscritto al n. 7 del registro ricorsi 2007.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica dell'11 dicembre 2007 il giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Nicolò Zanon per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Con il ricorso in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale – in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *g*) ed *h*), e terzo comma, della Costituzione – degli artt. 13, commi 1, 2 e 3; 22; e 27, comma 18, della legge della Regione Lombardia 11 dicembre 2006, n. 24, (Norme per la prevenzione e la riduzione delle emissioni in atmosfera a tutela della salute e dell'ambiente).

1.1. - Il ricorrente, in via preliminare, dopo aver precisato il contenuto delle impugnate disposizioni, ha posto in evidenza come il suindicato art. 13 preveda la possibilità di disporre limitazioni alla circolazione di veicoli, finalizzate ad assicurare «la riduzione dell'accumulo degli inquinanti in atmosfera», demandando alla Giunta regionale il compito di determinare le misure idonee a tale scopo e le loro modalità di attuazione (commi 1 e 2), ivi compresa l'individuazione (comma 3) degli assi stradali esclusi dalle previste limitazioni.

Del pari, l'art. 22 stabilisce una serie di «misure prioritarie di limitazione alla circolazione e all'utilizzo dei veicoli», e segnatamente di quelli non omologati ai sensi della direttiva 91/441/CEE del Consiglio del 26 giugno 1991 (Direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 70/220/CEE concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle misure da adottare contro l'inquinamento atmosferico con le emissioni dei veicoli a motore).

Infine, l'art. 27 detta la disciplina relativa alle sanzioni da irrogare nell'ipotesi di inosservanza delle prescrizioni suddette (comma 11), individuando, al comma 18, «l'autorità competente, ai sensi degli articoli 17 e 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale)», nel «responsabile dell'ente da cui dipende l'organo accertatore», nonché stabilendo che i proventi della riscossione delle sanzioni irrogate spettino «all'ente accertatore».

1.2. - Il ricorrente deduce l'illegittimità costituzionale di tali disposizioni sulla base del rilievo che gli artt. 13, commi 1, 2 e 3, e 22 verrebbero «ad incidere sulle attribuzioni statali in tema di sicurezza e circolazione stradale», riservate in via esclusiva allo Stato, essendo il settore della circolazione dei veicoli ricompreso nella materia «ordine pubblico e sicurezza» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. In ogni caso, poi, le norme suddette, risultando chiaramente emanate a tutela della salute, violerebbero «anche» il terzo comma dell'art. 117 Cost., ponendosi «come principi fondamentali in una materia oggetto di potestà legislativa concorrente».

Una diversa questione investe, invece, l'art. 27, comma 18, della legge in esame, che violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., giacché individua in modo non consentito «nel responsabile dell'organo di polizia dipendente dallo Stato», il quale abbia effettuato l'accertamento delle infrazioni contemplate dalla medesima legge regionale, «il soggetto competente a ricevere il rapporto, ad emettere l'ordinanza-ingiunzione e a decidere sull'eventuale ricorso» esperito, in via amministrativa, dal trasgressore.

2. - Deve essere esaminata prioritariamente la questione involgente i commi 1, 2, 3 dell'art. 13 e l'art. 22 della legge impugnata, in relazione ai quali la difesa regionale ha eccepito la inammissibilità delle censure proposte.

3. - La questione è inammissibile.

3.1. - Il ricorrente, dopo aver ipotizzato che le norme impugnate violino il parametro costituzionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost, ha dedotto che le medesime «si pongono in contrasto *anche* con il terzo comma del medesimo art. 117», giacché, «essendo innegabile» che le stesse sono state emanate altresì «a tutela della salute», si attergerebbero «a principi fondamentali in materia».

Orbene, la circostanza che le due censure non siano state dedotte in rapporto di subordinazione, in particolare della seconda rispetto alla prima, e, soprattutto, che esse siano state prospettate congiuntamente (come chiaramente si deduce dall'uso della congiunzione coordinativa «anche»), senza alcun riferimento, né espresso né implicito, alla interferenza delle norme in contestazione su distinti ambiti materiali, rende contraddittoria e, nella sostanza, poco comprensibile l'impugnazione degli artt. 13 e 22.

Merita, pertanto, accoglimento la pregiudiziale eccezione di inammissibilità sollevata dalla resistente, la quale lamenta la contraddittorietà delle prospettazioni dedotte, giacché nell'impugnazione statale si afferma che la Regione «non avrebbe alcun potere d'intervento, poiché giuridicamente incompetente», ma nel contempo le si «riconosce implicitamente» la potestà di intervenire, «anche se solo con norme di dettaglio».

D'altronde, questa Corte – sebbene con riferimento ad una fattispecie parzialmente diversa da quella qui in esame – ha, in generale, ravvisato «profili di contraddittorietà» nella doglianza prospettata, da un lato, evocando una materia «contemplata nel secondo comma dell'art. 117 della Costituzione» e, dall'altro, richiamando «implicitamente il contenuto del terzo comma dello stesso art. 117» ([sentenza n. 401 del 2007](#), punto 6.4. del *Considerato in diritto*).

4. - Carattere autonomo – giacché promossa in base ad un diverso ordine di argomentazioni ed attraverso l'evocazione di un differente parametro, quello di cui all'art. 117, secondo comma, lettera

g), Cost. – presenta la questione che investe l'art. 27, comma 18, della stessa legge regionale n. 24 del 2006.

4.1. - La questione non è fondata, nei sensi di seguito precisati.

4.2. - Questa Corte ha ripetutamente affermato che «le Regioni non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti e attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale» (così, da ultimo, [sentenza n. 322 del 2006](#); nello stesso senso già la [sentenza n. 134 del 2004](#)), atteso che «forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgano compiti e attribuzioni di organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa» ([sentenza n. 429 del 2004](#)). Ciò nondimeno, nel caso di specie, è possibile pervenire ad un'interpretazione conforme a Costituzione del comma 18 dell'art. 27, idonea a consentire il superamento del prospettato dubbio di costituzionalità.

Ed infatti, proprio il riferimento all'art. 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), contenuto nella censurata disposizione regionale, deve essere inteso nel senso che il «responsabile dell'ente da cui dipende l'organo accertatore» sia solo l'autorità preposta a presentare il rapporto relativo all'infrazione «all'ufficio regionale competente» (come prescrive, del resto, il terzo comma del predetto art. 17), ferma restando in capo a quest'ultimo la responsabilità di provvedere «ad emettere l'ordinanza-ingiunzione e a decidere sull'eventuale ricorso» dell'interessato.

Sulla base di tale interpretazione, deve essere escluso che la norma impugnata rechi un *vulnus* a prerogative di organi dello Stato, atteso che «l'acquisizione, l'elaborazione e lo scambio di informazioni non determinano, di regola, alcuna lesione di attribuzioni, rispettivamente statali o regionali, ma rappresentano, in realtà, strumenti con i quali si esplica, ad un livello minimo, la leale cooperazione tra Stato e Regioni» ([sentenza n. 42 del 2006](#)).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 13, commi 1, 2 e 3, e 22 della legge della Regione Lombardia 11 dicembre 2006, n. 24 (Norme per la prevenzione e la riduzione delle emissioni in atmosfera a tutela della salute e dell'ambiente), promossa – in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), e terzo comma, della Costituzione – dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso in epigrafe;

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27, comma 18, della medesima legge della Regione Lombardia n. 24 del 2006, promossa – in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *g*), della Costituzione – dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 gennaio 2008.

Sentenza del 21 febbraio 2008, n. 27

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Abruzzo	
Materie	Ordinamento e organizzazione amministrativa regionale	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 1, comma 20, legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2006, n. 16 (Disposizioni di adeguamento normativo per il funzionamento delle strutture e per la razionalizzazione della finanza regionale al fine di concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica)	art. 117, Cost.	inammissibilità della questione
art. 1, comma 22, l.r. Abruzzo 16/2006	artt. 3 e 97, Cost.	illegittimità costituzionale
art. 2, l.r. Abruzzo 16/2006	art. 117, Cost.	estinzione del giudizio

Sintesi

La questione su cui la Corte si pronuncia riguarda la materia dell'organizzazione amministrativa regionale e più precisamente la norma della Regione Abruzzo che si occupa dei responsabili delle segreterie dei gruppi consiliari, eliminando, solo per i soggetti esterni all'amministrazione, la necessità che siano in possesso dei requisiti richiesti per l'accesso alla categoria "D". Questa norma viene dichiarata illegittima perché in violazione dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione. La Corte considera, infatti, palesemente irragionevole richiedere ai dipendenti interni all'amministrazione determinati requisiti per un incarico e prescindere, invece, per i soggetti esterni all'amministrazione. Ciò comporta anche una violazione del principio del buon andamento dell'amministrazione, perché, prevedendo l'assunzione, sia pure a tempo determinato, di personale privo dei requisiti normalmente richiesti per svolgere le funzioni alle quali viene preposto, si inseriscono nell'amministrazione pubblica soggetti che non offrono le necessarie garanzie di professionalità e competenza.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 20 e 22, e 2 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2006 n. 16 (Disposizioni di adeguamento normativo per il funzionamento delle strutture e per la razionalizzazione della finanza regionale al fine di concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 18 agosto 2006, depositato in cancelleria il 10 agosto 2006 ed iscritto al n. 95 del registro ricorsi 2006.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 15 gennaio 2008 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi l'avvocato dello Stato Glauco Nori per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Sandro Pasquali per la Regione Abruzzo.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto in via principale, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 20 e 22, e 2 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2006, n. 16 (Disposizioni di adeguamento normativo per il funzionamento delle strutture e per la razionalizzazione della finanza regionale al fine di concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica).

2. - Il ricorrente ha successivamente rinunciato all'impugnazione dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2006 e la Regione ha accettato tale rinuncia.

Pertanto, ai sensi dell'art. 25 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, va dichiarata l'estinzione del giudizio limitatamente alla questione concernente il citato art. 2.

3. - Con riferimento alla questione relativa all'art. 1, comma 20, della legge reg. n. 16 del 2006, il ricorrente deduce che tale norma sostituisce il comma 4 dell'art. 8 della legge della Regione Abruzzo 9 maggio 2001, n. 17 (Disposizioni per l'organizzazione ed il funzionamento delle strutture

amministrative di supporto agli organi elettivi della Giunta regionale), il quale ora dispone, tra l'altro, che «Ai dipendenti con mansioni di autista in servizio presso la Giunta regionale e il Consiglio regionale è corrisposta una indennità omnicomprensiva in sostituzione degli istituti relativi allo straordinario, reperibilità, rischio e turnazione» e che «la Giunta regionale e l'Ufficio di Presidenza con cadenza biennale possono rideterminare, previa concertazione sindacale, in armonia con i principi di contenimento della spesa per la finanza pubblica, le indennità di cui al presente comma».

Anche l'originaria versione del comma 4 dell'art. 8 contemplava tale emolumento ed il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che l'innovazione di maggior rilievo consiste nel fatto che la nuova versione della norma non disciplina il procedimento per la determinazione dell'indennità, mentre la versione precedente prevedeva che essa sarebbe stata stabilita «in relazione alla normativa vigente»; tutte le altre modificazioni, ad avviso dello stesso ricorrente, hanno comportato solamente una migliore formulazione della norma, senza innovazioni sostanziali.

Il ricorrente sostiene l'illegittimità della nuova versione della disposizione, deducendo che la norma impugnata deve essere ricondotta alla materia «tutela e sicurezza del lavoro», oggetto di competenza legislativa concorrente. La Regione sarebbe stata tenuta, quindi, al rispetto dei principi fondamentali della materia dettati dalla legislazione statale, uno dei quali è espresso dall'art. 45 del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) che impone che le singole voci componenti del trattamento economico dei dipendenti pubblici siano determinate con il contratto collettivo ed esclude che la legge possa attribuire direttamente alcune indennità. Ora, poiché il testo introdotto dall'art. 1, comma 20, della legge reg. n. 16 del 2006 non prevede alcunché in ordine al procedimento per la determinazione dell'indennità, ad avviso del ricorrente alla quantificazione dell'emolumento dovrà necessariamente provvedere una legge successiva, in violazione del predetto principio fondamentale posto dalla legge statale.

3.1. - La questione, nei termini in cui è stata formulata, è inammissibile.

Il thema decidendum del giudizio di costituzionalità è fissato dal ricorso e dai motivi in esso contenuti (sui quali solamente può quindi svolgersi il contraddittorio: [sentenza n. 533 del 2002](#)) e, nel presente giudizio di costituzionalità, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce l'illegittimità della norma regionale affermando che essa deve essere ricondotta alla materia «tutela e sicurezza del lavoro».

In difformità da tale assunto, la relazione del Ministro degli affari regionali e le autonomie locali allegata alla delibera governativa di impugnazione delle norme regionali in esame (delibera della quale la predetta relazione costituisce parte integrante), individua le norme costituzionali violate dall'art. 1, comma 20, della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2006 nell'art. 117, secondo comma, lettera l), riconducendo la questione sotto questo profilo alla materia «ordinamento civile», e nell'art. 117, terzo comma, collocando la questione anche nella materia «coordinamento della finanza pubblica».

Secondo il giudizio del Governo – espresso nella delibera del Consiglio dei ministri – le competenze statali illegittimamente invase dalle norme regionali impuginate sono la potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile e quella concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Tale determinazione politica, contenuta nella delibera governativa e volta all'impugnazione della legge regionale sotto i profili sopraindicati, è stata disattesa nel ricorso poi proposto alla Corte dall'Avvocatura generale dello Stato. In quest'ultimo atto, infatti, si deduce la violazione di una competenza legislativa concorrente prevista dall'art. 117, terzo comma, relativa alla materia di tutela e sicurezza del lavoro, per inosservanza di un principio fondamentale ad essa inerente. La questione proposta dalla Difesa erariale risulta diversa da quella che il Consiglio dei ministri aveva inteso prospettare con proprio atto formale. In questa maniera, è stata introdotta nel presente giudizio una questione di legittimità costituzionale che, per essere sostanzialmente non conforme a quella oggetto della menzionata delibera governativa, rimane priva del suo pertinente presupposto giuridico.

4. - Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 1, comma 22, della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2006, il quale ha apportato modifiche al comma 3 dell'art. 6 della legge della Regione Abruzzo 9 maggio 2001, n. 18 (Consiglio regionale dell'Abruzzo, autonomia e organizzazione).

Quest'ultima norma si occupa dei responsabili delle segreterie dei gruppi consiliari e, nella sua prima formulazione, stabiliva che «la responsabilità delle segreterie può essere attribuita a personale di categoria “D” o a personale assunto con rapporto di lavoro a tempo determinato in possesso dei requisiti per l'accesso alla categoria “D”». L'art. 1 della successiva legge della Regione Abruzzo 12 novembre 2004 n. 39 (Interpretazione autentica della L.R. n. 18/2001 concernente: Consiglio regionale dell'Abruzzo, autonomia e organizzazione), ha disposto che la norma in questione deve essere interpretata nel senso che la responsabilità delle segreterie può essere attribuita anche a dipendenti regionali che, pur non essendo formalmente inquadrati nella categoria D, sono tuttavia in possesso dei relativi requisiti d'accesso.

L'art. 1, comma 22, della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2006, è anch'esso intervenuto sul comma 3 dell'art. 6 della legge reg. n. 18 del 2001 ed ha soppresso l'inciso relativo ai requisiti che, secondo l'originaria versione della norma, il soggetto esterno doveva possedere per poter ricoprire l'incarico di responsabile della segreteria. A séguito di tale modifica, pertanto, attualmente l'incarico in oggetto può essere attribuito: a dipendenti regionali inquadrati nella categoria D; a dipendenti regionali non inquadrati nella categoria D, ma in possesso dei requisiti per l'accesso alla categoria D; ad esterni assunti con apposito contratto a tempo determinato, siano o meno in possesso dei requisiti richiesti per l'accesso alla categoria D.

Il Presidente del Consiglio dei ministri deduce che la modifica della norma viola i princípi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (artt. 3 e 97 Cost.).

La questione è fondata.

E' palese, infatti, l'irragionevolezza di una disposizione che – senza alcuna ragione giustificatrice –, da un lato, richiede ad alcune categorie di aspiranti all'incarico (i dipendenti interni all'amministrazione regionale) determinati requisiti (quelli previsti per l'accesso alla categoria D) e, dall'altro, ne prescinde per altre categorie di possibili interessati (i soggetti esterni all'amministrazione).

Tale irragionevolezza ridonda anche in violazione del principio del buon andamento dell'amministrazione, perché la previsione dell'assunzione (sia pure a tempo determinato) di personale, g sfornito dei requisiti normalmente richiesti per lo svolgimento delle funzioni che è destinato ad espletare, determina l'inserimento nell'organizzazione pubblica di soggetti che non offrono le necessarie garanzie di professionalità e competenza.

Le considerazioni ora svolte non sono contraddette dall'ultima parte del comma 3 dell'art. 6 della legge reg. n. 18 del 2001 (pure introdotta dall'art. 1, comma 22, della legge reg. n. 16 del 2006, ma non impugnata dallo Stato), secondo cui l'incarico di responsabile delle segreterie dei gruppi consiliari abruzzesi può essere attribuito anche «al personale di cui all'art. 5, comma 3», vale a dire ai dipendenti regionali assegnati alle segreterie dei Consiglieri segretari e dei Presidenti delle Commissioni permanenti, di Vigilanza e della Giunta per il regolamento. E' vero che a queste ultime segreterie possono essere assegnati, oltre che impiegati di categoria D, anche impiegati delle categorie inferiori; ma è vero anche che il rinvio «al personale di cui all'art. 5, comma 3», operato dalla norma in oggetto, ha il solo effetto di consentire che l'incarico di responsabile delle segreterie dei gruppi consiliari sia attribuito anche a dipendenti regionali che contestualmente svolgano la loro attività presso le segreterie dei Consiglieri segretari e dei Presidenti delle commissioni, ferma restando, comunque, la necessità dell'inquadramento nella categoria D.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 22, della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2006, n. 16 (Disposizioni di adeguamento normativo per il funzionamento delle strutture e per la razionalizzazione della finanza regionale al fine di concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica), nella parte in cui abroga le parole «in possesso dei requisiti per l'accesso alla categoria D» nell'art. 6, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 9 maggio 2001, n. 18 (Consiglio regionale dell'Abruzzo, autonomia e organizzazione);

dichiara estinto il giudizio relativo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2006, n. 16, sollevata, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, con il ricorso in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 20, della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2006, n. 16, sollevata, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 febbraio 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 febbraio 2008.

Sentenza del 4 marzo 2008, n. 45		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Veneto	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Tutela della salute Governo del territorio Edilizia sanitaria	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 1, comma 796, lettera n), legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007)	artt. 119, terzo comma e 117 terzo comma, Cost.	illegittimità costituzionale
art. 1, comma 808, l. 296/2006	art. 97, Cost.	inammissibilità della questione
art. 1, comma 808, l. 296/2006	artt. 3, 117 e 119, Cost. principio di leale collaborazione	non fondatezza della questione
Sintesi		
<p>La Corte giudica della legittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute nella legge finanziaria statale 2007 relative agli investimenti in materia di edilizia sanitaria e ai finanziamenti per gli interventi speciali per la diffusione della diagnosi precoce in campo oncologico, destinati alle Regione meridionali ed insulari.</p> <p>In via preliminare la Corte ribadisce che la disciplina degli investimenti per l’edilizia sanitaria comprende le materie “tutela della salute” e “governo del territorio”, entrambe appartenenti alla potestà legislativa concorrente Stato-Regione, che riserva alla legislazione statale la determinazione dei principi fondamentali.</p> <p>Inquadrato l’ambito materiale dell’intervento del legislatore statale e definito, altresì, il contesto normativo nel quale lo stesso si inserisce, la Corte esamina le censure sollevate dalla ricorrente, riconoscendo la fondatezza solo di alcune di queste.</p> <p>Infatti se le disposizioni statali che indicano criteri e linee prioritarie per il riparto tra le Regioni dei finanziamenti previsti sono, a giudizio della Corte, legittime in quanto devono essere assunte come principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato, ai sensi dell’articolo 117, comma 3, Cost., diversamente le disposizioni statali che vincolano una determinata somma alla realizzazione di un intervento puntualmente individuato, sono illegittime in quanto lesive dell’autonomia legislativa costituzionalmente riconosciuta alle Regioni. La decisione della Corte è in posizione di continuità con altre assunte in casi analoghi nelle quali le disposizioni statali che pongono vincoli puntuali di destinazione di fondi in ambiti materiali appartenenti alla potestà legislativa concorrente sono state ritenute illegittime per violazione degli articoli 119, terzo comma e 117, terzo comma Cost..</p>		

Non trovano, invece, fondamento le censure avanzate dalla ricorrente in riferimento alle disposizioni relative ai finanziamenti destinati alle Regioni meridionali ed insulari per gli interventi speciali per la diffusione della diagnosi precoce in campo oncologico in quanto, sostiene la Corte, tali disposizioni riguardano una materia di competenza esclusiva dello Stato. Più precisamente, dagli atti normativi e convenzionali richiamati nella sentenza, emerge che gli interventi in materia di diagnosi precoce dei tumori previsti dalle disposizioni statali censurate rientrano nei livelli essenziali delle prestazioni concernente i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e pertanto ricadono nella sfera della potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost..

La previsione di destinare i finanziamenti alle Regioni meridionali e insulari non determina, inoltre, come sostenuto dalla ricorrente, "un'irragionevole disparità di trattamento tra Regioni, con nocumento anche per il buon andamento, previsto e sancito all'art. 97 Cost", ma, secondo la Corte, "concretizza un intervento speciale ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost., rispettando le condizioni in esso previste".

In particolare, considerato che con tali finanziamenti il legislatore statale intende garantire un'adeguata fruizione dei servizi indispensabili per la tutela della salute anche a quelle Regioni ritenute dal legislatore stesso meno dotate di relativi strumenti, la Corte ritiene che nel caso in esame, tra le finalità indicate dall'art. 119 Cost. come condizioni che giustificano gli interventi speciali, rilevano quelle di promuovere la "solidarietà sociale" e di favorire "l'effettivo esercizio dei diritti della persona.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 796, lettera n), e 808, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), promosso con ricorso della Regione Veneto, notificato il 23 febbraio 2007, depositato in cancelleria il 1° marzo 2007 ed iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2007.

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

udito nell'udienza pubblica del 12 febbraio 2008 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi gli avvocati Mario Bertolissi e Andrea Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - La Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), e, tra queste, dei commi 796, lettera *n*), e 808, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. e 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

2. - Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, vengono in esame in questa sede le questioni relative ai commi 796, lettera *n*), e 808 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006.

3. - La questione di legittimità costituzionale del comma 796, lettera *n*), è fondata nei limiti di seguito specificati.

3.1. - Al riguardo, deve essere preliminarmente rilevato che la disposizione censurata è stata oggetto di modifiche da parte dei commi 279 e 280 dell'art. 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008).

Le modifiche sono consistite, fra l'altro, nell'ulteriore incremento dello stanziamento per l'edilizia sanitaria (portato a 23 miliardi di euro), nell'aggiunta di ulteriori vincoli di destinazione e nella variazione dell'importo di alcune somme vincolate.

Nel presente giudizio, però, questa Corte è chiamata ad esaminare le censure rivolte al testo originario della lettera *n*) del comma 796, che ha trovato applicazione dal 1° gennaio 2007 al 31 dicembre 2007.

3.2. - Giova ribadire che le materie di pertinenza delle disposizioni impugnate – riguardanti l'edilizia sanitaria – sono la «tutela della salute» ed il «governo del territorio», entrambe appartenenti alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost. ([sentenza n. 105 del 2007](#)). Si deve escludere pertanto che tali materie rientrino nella competenza legislativa residuale delle Regioni di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost., secondo quanto sostenuto dalla ricorrente, o, al contrario, nella competenza esclusiva dello Stato, e segnatamente nei «rapporti dello Stato con l'Unione europea» (art. 117, secondo comma, lettera *a*, Cost.) e nella «perequazione delle risorse finanziarie» (art. 117, secondo comma, lettera *e*, Cost.), come sostenuto dal resistente.

3.3. - Occorre ricordare in sintesi l'evoluzione normativa in tema di investimenti nell'edilizia sanitaria, allo scopo di inserire le disposizioni censurate in un quadro più generale.

La legge 11 marzo 1988, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 1988) ha disciplinato per la prima volta l'intero settore degli investimenti in materia di edilizia sanitaria, prevedendo, all'art. 20, «un programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico e di realizzazione di residenze per anziani e soggetti non autosufficienti per l'importo complessivo di lire 30.000 miliardi». La legge imponeva alle Regioni l'obbligo di predisporre una strategia programmatica, coinvolgendo le unità sanitarie locali. Il programma previsto nel citato atto legislativo indicava espressamente una serie di finalità, rispetto alle quali dovevano essere valutate l'efficacia, l'efficienza e l'economicità delle proposte di investimento.

Nel corso degli anni, si sono succedute rilevanti modifiche riguardanti i soggetti coinvolti nel processo decisionale, mentre non hanno subito sostanziali variazioni gli obiettivi originari del programma, sostenuti peraltro da ulteriori priorità fissate da leggi successive.

Per quanto attiene agli investimenti nel settore dell'edilizia sanitaria, l'art. 5-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), introdotto dall'art. 5, comma 2, del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998 n. 419), dispone che il Ministro della salute, nell'ambito dei programmi regionali per la realizzazione degli interventi previsti dall'art. 20 della citata legge n. 67 del 1988, possa stipulare accordi di programma con le Regioni e con altri soggetti interessati, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, nei limiti delle disponibilità finanziarie iscritte nel bilancio dello Stato.

Il programma di investimenti originario, risalente al 1988, doveva avere durata decennale; a partire dal 1998 è stata avviata la seconda fase di investimenti per la riqualificazione dell'offerta sanitaria, con vari programmi finalizzati, e nel 1999 ha avuto anche inizio il Programma nazionale per la realizzazione di strutture per le cure palliative. Infine, la legge finanziaria 2007 (art. 1, comma 796, lettera *n*, impugnato nel presente giudizio) ha previsto un ampliamento del programma straordinario di investimenti in edilizia sanitaria e ammodernamento tecnologico.

3.4. - Come si evince dall'evoluzione normativa illustrata nel paragrafo precedente, il primo inciso della lettera *n*) del comma 796 si limita ad aumentare la cifra destinata ad investimenti nel campo dell'edilizia sanitaria, nulla innovando rispetto alle procedure stabilite dalla previgente disciplina, ivi comprese le forme istituzionali di coinvolgimento delle Regioni e di accordo con le stesse.

Tale proposizione normativa riproduce, in modo pressoché letterale, quanto si trova scritto nel Protocollo di intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sul «Patto per la salute» del 28 settembre 2006 (punto 4.1). Nessuna violazione dell'autonomia regionale si rinviene pertanto in una disposizione di mero incremento delle disponibilità finanziarie destinate all'edilizia sanitaria, peraltro concordato con le Regioni mediante un atto formale di intesa, di cui la norma suindicata si pone come pedissequa attuazione in sede legislativa.

3.5. - Osservazione analoga si deve fare a proposito dell'ultima parte della medesima lettera *n*), e precisamente di quella in cui si legge: «Il riparto tra le regioni del maggiore importo di cui alla presente lettera è effettuato con riferimento alla valutazione dei bisogni relativi ai seguenti criteri e linee prioritarie: 1) innovazione tecnologica delle strutture del Servizio sanitario nazionale, con particolare riferimento alla diagnosi e terapia nel campo dell'oncologia e delle malattie rare; 2) superamento del divario Nord-Sud; 3) possibilità per le regioni che abbiano già realizzato la programmazione pluriennale di attivare una programmazione aggiuntiva; 4) messa a norma delle strutture pubbliche ai sensi dell'atto di indirizzo e coordinamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1997, pubblicato nel supplemento ordinario della Gazzetta Ufficiale n. 42 del 20 febbraio 1997; 5) premialità per le regioni sulla base della tempestività e della qualità di interventi di ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico già eseguiti per una quota pari al 10 per cento».

Si tratta di principi fondamentali dettati dalla legge statale in ambiti materiali che ricadono – come chiarito prima – nella potestà legislativa concorrente. Tali principi sono peraltro integralmente e letteralmente trascritti dal già citato Protocollo di intesa (punto 4.1), approvato dallo Stato e dalle Regioni e Province autonome. Non si riscontra quindi la lesione, denunciata dalla ricorrente, dell'autonomia legislativa delle Regioni.

3.6. - A diversa conclusione si deve giungere invece per la parte centrale della lettera *n*) censurata, e precisamente per quella in cui si legge: «Il maggior importo di cui alla presente lettera è vincolato per 500 milioni di euro alla riqualificazione strutturale e tecnologica dei servizi di radiodiagnostica e di radioterapia di interesse oncologico con prioritario riferimento alle regioni meridionali ed insulari, per 100 milioni di euro ad interventi per la realizzazione di strutture residenziali dedicate alle cure palliative con prioritario riferimento alle regioni che abbiano completato il programma

realizzativo di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 450, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 39, e che abbiano avviato programmi di assistenza domiciliare nel campo delle cure palliative, per 100 milioni di euro all'implementazione e all'ammodernamento dei sistemi informatici delle aziende sanitarie ed ospedaliere e all'integrazione dei medesimi con i sistemi informativi sanitari delle regioni e per 100 milioni di euro per strutture di assistenza odontoiatrica.».

La proposizione normativa sopra riportata pone dei vincoli puntuali di destinazione di fondi in ambiti materiali appartenenti alla potestà legislativa concorrente, con ciò violando l'art. 119, terzo comma, e l'art. 117, terzo comma, Cost., secondo quanto affermato, con giurisprudenza costante, da questa Corte (*ex plurimis*, [sentenze n. 105 del 2007](#), [n. 118 del 2006](#) e [n. 423 del 2004](#)).

4. - La questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto il comma 808 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 deve essere preliminarmente dichiarata inammissibile con riferimento all'art. 97 Cost.

A prescindere dalla genericità delle motivazioni addotte, le violazioni denunciate non ridondano in una lesione della sfera di attribuzioni legislative costituzionalmente garantite delle Regioni e il detto parametro non è perciò evocabile, da parte delle ricorrenti, nell'ambito di un procedimento in via principale (*ex plurimis*, [sentenze numeri 401, 387, 184 e 98 del 2007](#)).

4.1. - Nel merito, la questione di legittimità costituzionale del citato comma 808 non è fondata, con riferimento agli artt. 3, 117 e 119 Cost. ed al principio di leale collaborazione.

La disposizione censurata prevede lo stanziamento di 20 milioni di euro per l'anno 2007 e di 18 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009 per la concessione, da parte del Ministero della salute, di finanziamenti finalizzati alle Regioni meridionali e insulari, allo scopo di assicurare il proseguimento dell'intervento speciale per la diffusione degli *screening* oncologici di cui all'art. 2-*bis* del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81 (Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 maggio 2004, n. 138.

La diagnosi precoce in campo oncologico è stata prevista già nel d.P.R. 23 luglio 1998 (Approvazione del Piano sanitario nazionale per il triennio 1998-2000), nell'ambito del secondo obiettivo. Tale tipo di intervento è stato altresì previsto dall'art. 85 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001) e dall'Accordo sulle linee guida concernenti la prevenzione, la diagnosi e l'assistenza in oncologia, stipulato l'8 marzo 2001 tra il Ministro della sanità, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Con il d.P.C.m. 29 novembre 2001 (Definizione dei livelli essenziali di assistenza), i programmi di diagnosi precoce vengono inclusi tra i livelli essenziali di assistenza (LEA) e si prevede che apposite linee guida debbano individuare gli *screening* rientranti nell'attività di prevenzione rivolta alle persone; il Piano sanitario nazionale 2003-2005, nel capitolo dedicato alla promozione della salute (punto 3.2.2. «I tumori»), prevede l'offerta di *test* di provata efficacia alle persone sane; il Consiglio dell'Unione europea, con la Raccomandazione del 2 dicembre 2003, ha invitato gli Stati membri ad attuare il programma di *screening* per il cancro della mammella, della cervice uterina e del colon retto; l'art. 2-*bis* del decreto-legge n. 81 del 2004 ha destinato risorse aggiuntive per le medesime finalità; con l'Intesa Stato-Regioni del 29 luglio 2004 è stato approvato, tra l'altro, il Piano nazionale di prevenzione attiva 2004-2006, che individua tra le aree di intervento anche gli *screening* raccomandati; l'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 include il Piano nazionale della prevenzione 2005-2007, che prevede, tra gli obiettivi generali, il potenziamento degli *screening* oncologici; infine, il d.P.R. 7 aprile 2006 (Approvazione del «Piano sanitario nazionale 2006-2008») ribadisce che tra gli obiettivi prioritari di salute sono inclusi gli *screening* di cui sopra.

Dagli atti normativi e dagli accordi Stato-Regioni prima richiamati emerge che gli interventi previsti dalla disposizione censurata rientrano sicuramente nei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e ricadono pertanto nella sfera della potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117,

secondo comma, lettera *m*), Cost. La censura proposta nel ricorso della Regione Veneto è pertanto priva di fondamento; inconferente appare peraltro il richiamo al principio di leale collaborazione sia perché si versa in una materia di competenza esclusiva dello Stato, sia perché – come dimostrano gli atti normativi e convenzionali prima citati – le Regioni sono state ampiamente coinvolte nel processo decisionale che ha condotto, nel recente passato, alla precisazione degli ambiti e delle modalità di intervento in materia di diagnosi precoce dei tumori.

4.2. - Non fondata è inoltre la censura relativa alla finalizzazione dei finanziamenti alle Regioni meridionali ed insulari.

La norma in questione concretizza un intervento speciale ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost., rispettando le condizioni in esso previste e poste in chiaro dalla giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 105 del 2007, n. 451 del 2006, n. 219 del 2005 e n. 16 del 2004). In particolare, nel caso in esame, vengono in rilievo il principio di solidarietà sociale e l'obiettivo di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, indicati, tra gli altri, dalla norma costituzionale citata come condizioni e finalità che giustificano interventi speciali di perequazione in favore di Regioni ritenute dal legislatore meno dotate, per differenti situazioni di reddito e di sviluppo, di strumenti atti a garantire un'adeguata fruizione di servizi indispensabili alla tutela della salute.

Quanto alla genericità nella individuazione delle «Regioni meridionali ed insulari», lamentata dalla ricorrente, certamente essa non può riferirsi alle seconde, di incontestabile evidenza, ed è suscettibile di agevole precisazione per le prime, avuto riguardo, nella fase attuativa, alle leggi che hanno previsto negli anni interventi straordinari per il Mezzogiorno [art. 3 della legge 10 agosto 1950, n. 646 (Istituzione della Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale – Cassa per il Mezzogiorno); art. 1 del d.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523 (Testo unico delle leggi sul Mezzogiorno); art. 1 del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218 (Testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno)] o alla stessa legge elettorale per il Parlamento europeo, che ha istituito una circoscrizione «Italia meridionale» [tabella A allegata alla legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia)].

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007);

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 796, lettera *n*), della legge n. 296 del 2006, limitatamente alle seguenti parole: «Il maggior importo di cui alla presente lettera è vincolato per 500 milioni di euro alla riqualificazione strutturale e tecnologica dei servizi di radiodiagnostica e di radioterapia di interesse oncologico con prioritario riferimento alle regioni meridionali ed insulari, per 100 milioni di euro ad interventi per la realizzazione di strutture residenziali dedicate alle cure palliative con prioritario riferimento alle regioni che abbiano completato il programma realizzativo di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 450, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 39, e che abbiano avviato programmi di assistenza domiciliare nel campo delle cure palliative, per 100 milioni di euro all'implementazione e all'ammodernamento dei sistemi informatici delle aziende sanitarie ed ospedaliere e all'integrazione dei medesimi con i sistemi informativi sanitari delle regioni e per 100 milioni di euro per strutture di assistenza odontoiatrica.»;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 808, della legge n. 296 del 2006, promossa, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 808, della legge n. 296 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 3, 117 e 119 Cost. ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 marzo 2008.

Sentenza del 7 marzo 2008, n. 50		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Lombardia Regione Sicilia Regione Veneto	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Assistenza e servizi sociali Istruzione	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 1, comma 389, legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007)	artt. 3 e 97, Cost.	inammissibilità della questione
	artt. 117, 118 e 119, Cost.	illegittimità costituzionale
	principio di leale collaborazione	inammissibilità della questione
art. 1, comma 635, l. 296/2006	artt. 3 e 97, Cost.	inammissibilità della questione
	artt. 117, 118 e 119, Cost.	illegittimità costituzionale
	principio di leale collaborazione	inammissibilità della questione
art. 1, comma 1250, l. 296/2006	artt. 3 e 97, Cost.	inammissibilità della questione
	artt. 117, 118 e 119, Cost.	illegittimità costituzionale
	principio di leale collaborazione	inammissibilità della questione
art. 1, comma 1251, l. 296/2006	artt. 3 e 97, Cost.	inammissibilità della questione
	artt. 117, 118 e 119, Cost.	illegittimità costituzionale
	principio di leale collaborazione	inammissibilità della questione
art. 1, comma 1252 (in riferimento ai commi 1250 e 1251) l. 296/2006	artt. 3 e 97, Cost.	inammissibilità della questione
	artt. 117, 118 e 119, Cost.	illegittimità costituzionale
	principio di leale collaborazione	inammissibilità della questione

art. 1, comma 1261, l. 296/2006	artt. 3 e 97, Cost.	inammissibilità della questione
	artt. 117, 118 e 119, Cost.	illegittimità costituzionale
	principio di leale collaborazione	inammissibilità della questione
art. 1, comma 1267, l. 296/2006	artt. 3 e 97, Cost.	inammissibilità della questione
	artt. 117, 118 e 119, Cost.	illegittimità costituzionale
	principio di leale collaborazione	inammissibilità della questione
art. 1, comma 1290, l. 296/2006	artt. 3 e 97, Cost.	inammissibilità della questione
	artt. 117, 118 e 119, Cost.	inammissibilità della questione
	principio di leale collaborazione	inammissibilità della questione
Sintesi		
<p>Le disposizioni impugnate prevedono l'erogazione di risorse finanziarie per l'espletamento di compiti che attengono a materie attribuite dalla Costituzione sia alla competenza regionale, sia alla competenza statale e regionale senza che sia possibile, in quest'ultimo caso, individuare una materia che possa considerarsi prevalente sulle altre.</p> <p>La Corte ha affermato che un finanziamento vincolato in materie oggetto di potestà concorrente o residuale delle Regioni, quali ad esempio "politiche sociali" ed "istruzione", viola l'autonomia legislativa e finanziaria regionale in quanto si concretizza in uno strumento indiretto di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali nonché di sovrapposizioni di politiche e di indirizzi individuati a livello centrale con quelli legittimamente decisi dalle Regioni; né tale violazione può essere esclusa dalla circostanza che le somme stanziati siano attribuite a soggetti privati dal momento che in numerosi ambiti regionali le politiche pubbliche consistono proprio nella determinazione di incentivi economici ai diversi soggetti, pubblici e privati, che vi operano.</p> <p>Diverso invece il caso in cui il finanziamento riguarda materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale. In questo caso, qualora non sia individuabile un ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri, si deve necessariamente ricorrere, a giudizio della Corte, al principio di leale collaborazione che si concretizza con la previsione dello strumento dell'intesa con la Conferenza unificata.</p>		

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 389, 635, 1250, 1251, 1252, 1261, 1267 e 1290 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), promossi con ricorsi delle Regioni Veneto e Lombardia notificati il 23 e il 26 febbraio 2007, depositati in cancelleria il 1° e il 7 marzo successivi ed iscritti ai nn. 10 e 14 del registro ricorsi 2007.

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

udito nell'udienza pubblica del 12 febbraio 2008 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi gli avvocati Mario Bertolissi e Andrea Manzi per la Regione Veneto, Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Con ricorso notificato il 23 febbraio 2007 e depositato il successivo 1° marzo, la Regione Veneto ha promosso, insieme con altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 389, 635, 1250, 1251, 1252, 1261, 1267 e 1290, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2007), per violazione degli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni come desumibile, in particolare, dagli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. e dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

La Regione Lombardia, con ricorso notificato il 26 febbraio 2007 e depositato il successivo 7 marzo, ha, invece, impugnato soltanto i commi 389, 1252, 1261 e 1267 dello stesso art. 1,

deducendo la violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost., nonché dei principi di leale collaborazione (art. 120 Cost.), di buon andamento (art. 97 Cost.) e di ragionevolezza (art. 3 Cost.).

1.1. - Preliminarmente, riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con gli indicati ricorsi, aventi ad oggetto distinte norme contenute in altri commi del medesimo art. 1 della citata legge finanziaria, si deve disporre la riunione, ai fini di un'unica trattazione e di un'unica pronuncia, dei due giudizi, in ragione della analogia esistente tra le censure formulate.

2. - Le disposizioni impugnate prevedono l'erogazione di risorse finanziarie per l'espletamento di compiti che le ricorrenti considerano afferenti ad ambiti materiali di pertinenza regionale.

2.1. - Ai fini della disamina delle questioni prospettate, appare opportuno illustrare, in via preliminare, il contenuto delle singole norme censurate.

Il comma 389 del citato art. 1, allo scopo di «incentivare l'abbattimento delle barriere architettoniche negli esercizi commerciali», prevede la istituzione presso il Ministero dello sviluppo economico di un Fondo con una dotazione di 5 milioni di euro «destinato all'erogazione di contributi ai gestori di attività commerciali per le spese documentate e documentabili sostenute entro il 31 dicembre 2007 per l'eliminazione delle barriere architettoniche nei locali aperti al pubblico». Tale scadenza è stata prorogata al 31 dicembre 2008 dall'art. 4 del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria).

La norma stabilisce, inoltre, che entro settanta giorni dalla data di entrata in vigore della stessa legge «il Ministro dell'economia e delle finanze, con proprio decreto, adottato d'intesa con i Ministri dello sviluppo economico e della solidarietà sociale, definisce modalità, limiti e criteri per l'attribuzione dei contributi di cui al presente comma».

Il successivo comma 635 prevede, a sua volta, che, «al fine di dare il necessario sostegno alla funzione pubblica svolta dalle scuole paritarie nell'ambito del sistema nazionale di istruzione, a decorrere dall'anno 2007, gli stanziamenti, iscritti nelle unità previsionali di base "Scuole non statali" dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione, sono incrementati complessivamente di 100 milioni di euro, da destinare prioritariamente alle scuole dell'infanzia».

I commi 1250, 1251 e 1252, da un lato, incrementano il Fondo per le politiche della famiglia di cui all'art. 19, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio 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, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248; dall'altro, stabiliscono le finalità e le modalità di ripartizione delle somme stanziare.

Il comma 1261 prevede che il Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, di cui all'articolo 19, comma 3, del citato decreto-legge n. 223 del 2006 «è incrementato di 40 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, di cui una quota per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, da destinare al Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere». La medesima disposizione stabilisce, inoltre, che «il Ministro per i diritti e le pari opportunità, con decreto emanato di concerto con i Ministri della solidarietà sociale, del lavoro e della previdenza sociale, della salute e delle politiche per la famiglia, stabilisce i criteri di ripartizione del Fondo, che dovrà prevedere una quota parte da destinare all'istituzione di un Osservatorio nazionale contro la violenza sessuale e di genere e una quota parte da destinare al piano d'azione nazionale contro la violenza sessuale e di genere».

Il comma 1267 istituisce, poi, presso il Ministero della solidarietà sociale, un Fondo, a cui è assegnata la somma di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, finalizzato a «favorire l'inclusione sociale dei migranti e dei loro familiari». Tale Fondo persegue, altresì, lo scopo di realizzare «un piano per l'accoglienza degli alunni stranieri, anche per favorire il rapporto scuola-famiglia, mediante l'utilizzo per fini non didattici di apposite figure professionali madrelingua quali mediatori culturali».

Infine, il comma 1290 dispone l'integrazione di 120 milioni di euro, per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, dell'autorizzazione di spesa di cui al comma 2 dell'articolo 19 del decreto-legge n. 223 del 2006.

3. - Come emerge dalla lettura delle disposizioni censurate, questa Corte è chiamata nuovamente a pronunciarsi su questioni di legittimità costituzionale relative all'istituzione di Fondi statali e ai vincoli di destinazione di risorse finanziarie.

Al riguardo, deve essere ricordato che la giurisprudenza costituzionale ha più volte sottolineato come, nella perdurante mancata attuazione dell'art. 119 della Costituzione, tale disposizione pone comunque precisi limiti al legislatore statale nella disciplina delle modalità di finanziamento delle funzioni spettanti al sistema delle autonomie. Non sono, infatti, consentiti finanziamenti a destinazione vincolata in materie di competenza regionale residuale ovvero concorrente, in quanto ciò si risolverebbe in uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza ([sentenza n. 423 del 2004](#); nello stesso senso, tra le altre, [sentenze nn. 77 e 51 del 2005](#)). La Corte ha, inoltre, puntualizzato che le funzioni attribuite alle Regioni «ricomprendono pure la possibilità di erogazione di contributi finanziari a soggetti privati, dal momento che in numerose materie di competenza regionale le politiche pubbliche consistono appunto nella determinazione di incentivi economici ai diversi soggetti che vi operano e nella disciplina delle modalità per la loro erogazione» ([sentenza n. 423 del 2004](#), punto 7.6. del *Considerato in diritto*).

È necessario, inoltre, aggiungere che la disciplina di Fondi vincolati, che ha normalmente anche un contenuto dettagliato, in ambiti materiali di pertinenza regionale si pone pure in contrasto con il sistema di riparto delle competenze normative delineato dall'art. 117 della Costituzione.

4. - Chiarito ciò, prima di analizzare le specifiche censure formulate dalle Regioni ricorrenti, devono essere prese in esame le argomentazioni addotte dalla Avvocatura generale dello Stato a sostegno della competenza statale alla adozione delle norme impugnate.

Innanzitutto, non può ritenersi fondato il rilievo secondo cui le suddette norme rinverrebbero un autonomo titolo di legittimazione nella competenza statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.). Questa Corte ha, infatti, più volte avuto modo di affermare che l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale di cui alla citata disposizione costituzionale si riferisce alla determinazione degli *standard* strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di genericità, a tutti gli aventi diritto (tra le tante, le [sentenze n. 387 del 2007](#) e [n. 248 del 2006](#)). Le norme in esame, invece, non determinando alcun livello di prestazione, ma prevedendo soltanto meri finanziamenti di spesa, non potrebbero giammai rinvenire la propria legittimazione nel titolo di competenza in esame ([sentenza n. 423 del 2004](#), punto 7.3.1. del *Considerato in diritto*).

Allo stesso modo, non può ritenersi pertinente il rilievo della difesa dello Stato secondo cui le disposizioni censurate, contemplando diritti fondamentali *ex artt. 2, 3, 13 e 16 Cost.*, sarebbero, per ciò stesso, riconducibili ad ambiti materiali di spettanza statale. I suddetti diritti, di natura costituzionale, non rappresentano, infatti, una materia in senso tecnico, come tale riconducibile ad una specifica competenza dello Stato o delle Regioni, ma costituiscono situazioni soggettive le quali possono eventualmente inerire ad ambiti materiali contemplati dall'art. 117, nei commi secondo, terzo e quarto, della Costituzione.

Infine, privo di pregio è l'assunto dell'Avvocatura generale dello Stato secondo cui sussisterebbero obblighi internazionali e comunitari che imporrebbero una diretta attuazione degli stessi soltanto da parte del legislatore statale. A prescindere dalla effettiva esistenza di siffatti obblighi, sul punto è agevole osservare come le Regioni abbiano comunque il potere/dovere di dare attuazione, nell'ambito delle proprie competenze legislative, siano esse di natura concorrente o residuale, a disposizioni di natura internazionale o a norme dell'ordinamento comunitario (art. 117, quinto

comma, Cost.). Né, d'altra parte, la prospettata esigenza di uniformità della disciplina sull'intero territorio nazionale può essere richiamata come esclusiva fonte di legittimazione statale al di fuori dei meccanismi della sussidiarietà, che nella specie non sono stati neppure invocati.

4.1. - Così individuato l'ambito delle questioni sottoposte all'esame di questa Corte, devono essere preliminarmente dichiarate inammissibili le censure di violazione degli artt. 3 e 97 Cost., proposte da entrambe le ricorrenti. Sul punto, infatti, i ricorsi non soltanto presentano un contenuto generico, ma prospettano la violazione di parametri costituzionali che non afferiscono al riparto delle competenze tra Stato e Regioni, né ridondano nella lesione di competenze di queste ultime (tra le altre, [sentenze n. 116 del 2006](#); [n. 383 del 2005](#); [nn. 287, 196, e 4 del 2004](#); [n. 274 del 2003](#)).

Altresì inammissibile è la prospettata violazione del principio di leale collaborazione, con riferimento al parametro di cui all'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Tale norma, al secondo comma, demanda ai regolamenti parlamentari di prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, affinché la stessa esprima un parere su progetti di leggi riguardanti materie «di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione».

Il metodo collaborativo, prefigurato da detta norma, da un lato, non è allo stato utilizzabile in mancanza dell'emanazione della suindicata fonte regolativa ([sentenza n. 6 del 2004](#)), dall'altro, avrebbe comunque uno spazio di applicazione limitato, non riguardando tutti gli ambiti materiali di pertinenza regionale.

5. - Passando al merito delle censure proposte dalle ricorrenti, con riferimento ai parametri costituzionali di cui agli artt. 117 e 119 Cost., deve essere, innanzi tutto, esaminata quella concernente il comma 389.

La questione è fondata.

Tale norma prevede, come si è già sottolineato, la istituzione di un Fondo, con una dotazione di 5 milioni di euro, «destinato all'erogazione di contributi ai gestori di attività commerciali» per l'eliminazione delle barriere architettoniche nei locali aperti al pubblico.

Questione analoga a quella oggetto del presente giudizio è stata già esaminata con la [sentenza n. 423 del 2004](#), che ha scrutinato, tra l'altro, l'art. 3, comma 116, lettera b), della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004).

Detta disposizione stabiliva che il disposto incremento della dotazione del Fondo nazionale per le politiche sociali dovesse essere utilizzato per la finalità dell'abbattimento delle barriere architettoniche di cui alla legge 9 gennaio 1989, n. 13 (Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati).

In tale occasione la Corte ha ritenuto che la citata disposizione, ponendo precisi vincoli di destinazione nella materia dei servizi sociali, violasse gli artt. 117 e 119 della Costituzione. Tale materia identifica, infatti, tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia (art. 128, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59»; [sentenza n. 287 del 2004](#)).

Le suddette conclusioni devono essere ribadite con riguardo al comma oggetto della impugnazione ora in esame.

Poiché anche in questo caso il legislatore ha perseguito la finalità di tutelare le persone diversamente abili che si trovino, in quanto tali, in una situazione di «bisogno e di difficoltà», il contenuto della norma impugnata deve essere ricondotto alla materia dei servizi sociali.

Da ciò consegue che il comma in questione, prevedendo un finanziamento vincolato in una materia di spettanza residuale delle Regioni, viola l'autonomia finanziaria e legislativa regionale. Né è idonea ad escludere il suddetto contrasto la circostanza che le somme stanziare (per le relative spese

sostenute entro il 31 dicembre 2008) sono attribuite direttamente a soggetti privati, in quanto, come questa Corte ha già chiarito, le funzioni attribuite alle Regioni «ricomprendono pure la possibilità di erogazione di contributi finanziari a soggetti privati» (citata [sentenza n. 423 del 2004](#), punto 7.6. del *Considerato in diritto*).

Pertanto, la disposizione censurata si pone in contrasto con il riparto delle competenze legislative, nonché con il sistema di autonomia finanziaria delle Regioni, quali configurati dalla riforma del Titolo V.

6. - Le ricorrenti hanno, altresì, impugnato il comma 635 della medesima legge n. 296 del 2006, il quale dispone un incremento degli stanziamenti iscritti nelle unità previsionali di base «Scuole non statali» del Ministero della pubblica istruzione, «al fine di dare il necessario sostegno alla funzione pubblica svolta dalle scuole paritarie nell'ambito del sistema nazionale di istruzione».

Anche tale questione è fondata.

Sul punto, questa Corte ha già avuto modo di sottolineare che il settore dei contributi relativi alle scuole paritarie «incide sulla materia della “istruzione” attribuita alla competenza legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, della Costituzione)» ([sentenza n. 423 del 2004](#), punto 8.2. del *Considerato in diritto*). Con la sentenza citata si è, inoltre, sottolineato come, già prima della riforma del Titolo V, l'art. 138, comma 1, lettera e), del d.lgs. n. 112 del 1998 avesse conferito alle Regioni le funzioni amministrative relative ai «contributi alle scuole non statali», nel cui ambito devono essere ricomprese anche le scuole paritarie. Conseguenza da ciò che sarebbe «implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita» nella forma della competenza delegata dal citato art. 138 (stessa [sentenza n. 423 del 2004](#), che richiama, sul punto, la [sentenza n. 13 del 2004](#)).

Da quanto esposto discende che la norma, nella parte in cui prevede un finanziamento vincolato in un ambito materiale di spettanza regionale, si pone in contrasto con gli artt. 117, quarto comma, e 119 della Costituzione. La natura delle prestazioni contemplate dalla norma censurata, le quali ineriscono a diritti fondamentali dei destinatari, impone, però, che si garantisca continuità nella erogazione delle risorse finanziarie. Ne consegue che devono rimanere «salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti» (così anche la citata [sentenza n. 423 del 2004](#)).

7. - I commi 1250, 1251 e 1252 del medesimo art. 1 – la cui analisi deve essere svolta congiuntamente – disciplinano le finalità di impiego degli stanziamenti del Fondo per le politiche della famiglia, prevedendo, altresì, un incremento dello stesso.

Tale Fondo è stato istituito con l'art. 19, comma 1, del decreto-legge n. 223 del 2006, il quale ha previsto che esso è volto «a promuovere e realizzare interventi per la tutela della famiglia, in tutte le sue componenti e le sue problematiche generazionali, nonché per supportare l'Osservatorio nazionale sulla famiglia».

Questa Corte, con la [sentenza n. 453 del 2007](#), ha escluso che il citato art. 19 sia in contrasto con l'art. 119 della Costituzione, atteso che le disposizioni in esso contenute, limitandosi «ad indicare mere finalità di intervento nei settori di rispettiva competenza», non possono ritenersi idonee a ledere sfere di spettanza regionale, «potendo la lesione derivare non già dall'enunciazione del proposito di destinare risorse per finalità indicate in modo così ampio e generico, bensì (eventualmente) dalle norme nelle quali quel proposito si concretizza, sia per entità delle risorse sia per modalità di intervento sia, ancora, per le materie direttamente e indirettamente implicate da tali interventi» (citata [sentenza n. 453 del 2007](#) che richiama, sul punto, la [sentenza n. 141 del 2007](#)).

Orbene, questo postulato non può essere utilizzato *de plano* per la risoluzione della questione che ha investito i commi ora in esame, in quanto con essi il legislatore ha inteso proprio concretizzare il generico proposito enunciato nelle norme istitutive del Fondo.

Innanzitutto, deve rilevarsi come la finalità complessiva e unitaria che si è inteso perseguire con i commi qui esaminati si sostanzia nella previsione di interventi di politica sociale volti a rimuovere o superare le situazioni di bisogno o di difficoltà che la persona

incontra nel corso della sua vita. Ne consegue che le norme impugnate, sotto questo aspetto, sono riconducibili all'ambito materiale dei servizi sociali di spettanza regionale. Tuttavia, deve rilevarsi come nelle norme stesse siano presenti ulteriori specifiche finalità, che possono essere ricondotte anche ad ambiti materiali di competenza esclusiva dello Stato.

Sotto tale profilo, viene in rilievo, innanzitutto, il riferimento contenuto nelle suindicate disposizioni all'istituzione e al finanziamento dell'Osservatorio nazionale, la cui disciplina, attenendo alle modalità organizzative della struttura in esame, rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.

Sono, invece, riconducibili sia alla materia dell'ordinamento civile che a quella dell'organizzazione amministrativa dello Stato (art. 117, secondo comma, lettere l e g, Cost.), le disposizioni che prevedono la finalizzazione dei finanziamenti al sostegno delle adozioni internazionali e a garanzia del pieno funzionamento della relativa Commissione.

Per quanto attiene, infine, alla previsione volta a sostenere l'attività dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile di cui all'art. 17 della legge 3 agosto 1998, n. 269 (Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù), deve ritenersi che – trattandosi di misure finalizzate a prevenire la commissione di gravi fatti di reato – esse rinvengano una specifica legittimazione nella competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ordine pubblico e sicurezza, nonché in quella dell'ordinamento penale (art. 117, secondo comma, lettere h e l, Cost.).

7.1. - Dall'analisi del contenuto complessivo delle disposizioni censurate risulta, pertanto, come la relativa normativa si trovi all'incrocio di materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale, senza che sia individuabile un ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri. E in ipotesi di tal genere, secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, la concorrenza di competenze, in assenza di criteri contemplati in Costituzione e avendo riguardo alla natura unitaria e indivisa del Fondo in esame, giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione ([sentenze nn. 201, 24 del 2007](#); [nn. 234 e 50 del 2005](#)), che deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie.

La natura degli interessi implicati impone, nella specie, che tale principio si concretizzi nella previsione dello strumento dell'intesa con la Conferenza unificata, che, peraltro, è stata prevista dal legislatore con la legge ora in esame solo per l'attuazione, comprensiva anche della fase di ripartizione delle suddette risorse, delle finalità contemplate dal comma 1251; mentre il meccanismo dell'intesa deve operare con riferimento anche a quanto disposto dal comma 1250.

Né appare sufficiente, per escludere la lesività delle norme impugnate, che, di fatto, il Ministro delle politiche per la famiglia abbia disposto, con decreto del 2 luglio 2007 (Ripartizione degli stanziamenti del Fondo delle politiche per la famiglia, ai sensi dell'articolo 1, comma 1252, della legge 27 dicembre 2006, n. 296), la ripartizione degli stanziamenti del Fondo in esame d'intesa con la Conferenza unificata, per un duplice, concorrente, ordine di motivi: innanzitutto, il fatto che il suddetto decreto ministeriale sia stato adottato previa intesa con la richiamata Conferenza unificata, non incide in alcun modo sul contenuto precettivo delle disposizioni censurate, che tale meccanismo non prevedono; in secondo luogo, lo stesso decreto ha una valenza temporalmente limitata al solo anno 2007, mentre le norme impugnate proiettano la loro efficacia sul triennio 2007-2009.

Ne consegue che il comma 1252, il quale detta le modalità di distribuzione degli stanziamenti di cui ai due commi che lo precedono, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non contiene, dopo le parole «con proprio

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

8. - Il comma 1261 prevede, da un lato, l'incremento del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità di cui all'art. 19, comma 3, del decreto-legge n. 223 del 2006, dall'altro, stabilisce che una quota debba essere destinata al Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere. Nel prosieguo, tale norma demanda al Ministro per i diritti e le pari opportunità di stabilire con decreto le modalità di ripartizione delle relative risorse finanziarie, «che dovrà prevedere una quota parte da destinare all'istituzione di un Osservatorio nazionale contro la violenza sessuale e di genere e una quota parte da destinare al piano d'azione nazionale contro la violenza sessuale e di genere».

In via preliminare, appare opportuno sottolineare che il comma 3 del citato art. 19 – istitutivo del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità – è stato anch'esso scrutinato da questa Corte e che, con la [sentenza n. 453 del 2007](#), è stata ritenuta la insussistenza, in ragione del generico contenuto precettivo della norma, ivi censurata, della lesione della sfera di autonomia regionale.

Allo stesso modo, la disposizione ora in esame, prevedendo soltanto un incremento del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, si sottrae alle censure delle ricorrenti, in quanto non è, allo stato, idonea a incidere in alcun modo sull'autonomia finanziaria delle Regioni ([sentenza n. 423 del 2004](#), punto 9. del *Considerato in diritto*).

Nella parte in cui la norma, invece, destina risorse al Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere, essa, essendo finalizzata ad assicurare la prevenzione e repressione di reati, è riconducibile sia all'ambito materiale dell'ordine pubblico e sicurezza, sia a quello dell'ordinamento penale, attribuiti entrambi alla competenza legislativa esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lettere *h* e *l*, Cost.). Nondimeno, perseguendo il legislatore anche l'obiettivo di proteggere le vittime dei predetti fatti delittuosi, attraverso apposite misure di carattere sociale contenute, in particolare, nel «piano d'azione nazionale contro la violenza sessuale e di genere», deve ritenersi sussistente anche la competenza delle Regioni in materia di servizi sociali.

Non potendo comporsi il concorso di competenze statali e regionali mediante l'applicazione del principio di prevalenza, ne consegue la necessità che debbano essere previste forme di leale collaborazione che, nelle specie, avendo riguardo agli interessi implicati e alla peculiare rilevanza di quelli connessi agli ambiti materiali rimessi alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, possono dirsi adeguatamente attuate mediante la previa acquisizione del parere della Conferenza unificata in sede di adozione del decreto di fissazione dei criteri di ripartizione del Fondo. Da ciò consegue che il comma in esame deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che il suddetto decreto sia emanato previa acquisizione del parere della Conferenza unificata.

9. - Il comma 1267 istituisce un Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati, e finalizza lo stesso alla realizzazione di un piano per l'accoglienza degli alunni stranieri, anche per favorire il rapporto scuola-famiglia, attraverso «l'utilizzo per fini non didattici di apposite figure professionali madrelingua quali mediatori culturali».

La questione è fondata.

Il legislatore ha inteso perseguire, come risulta anche dalla stessa denominazione del Fondo, una chiara finalità di politica sociale, prevedendo uno stanziamento di risorse finanziarie al fine di assicurare l'adozione delle suddette misure di assistenza.

Ne consegue che la norma in esame, non prevedendo un intervento pubblico connesso alla programmazione dei flussi di ingresso ovvero al soggiorno degli stranieri nel territorio

nazionale, non rientra nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di immigrazione, ma inerisce ad ambiti materiali regionali, quali quelli dei servizi sociali e dell'istruzione ([sentenza n. 300 del 2005](#), nonché, sia pure con riferimento ad una fattispecie diversa, [sentenza n. 156 del 2006](#)). Del resto, lo stesso legislatore statale ha attribuito alle Regioni il compito di adottare misure di «integrazione sociale» nell'ambito «delle proprie competenze» secondo quanto previsto dall'art. 42 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero».

D'altronde, non è senza significato che la direttiva emanata in data 9 agosto 2007 dal Ministro della solidarietà sociale, di concerto con il Ministro per i diritti e le pari opportunità, individui, «in ordine alle modalità di utilizzo del suddetto Fondo», gli obiettivi e le linee guida generali, nonché le priorità finanziabili, in aree di intervento di specifica attinenza ai servizi sociali.

Deve, pertanto, essere dichiarata la illegittimità costituzionale della norma impugnata per violazione degli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost.

Anche in questo caso, così come si è già rilevato a proposito dei finanziamenti a favore delle scuole paritarie (punto 6), deve ritenersi che la natura sociale delle provvidenze erogate, le quali ineriscono a diritti fondamentali, richiede che si garantisca, in ossequio ai principi di solidarietà sociale, continuità di erogazione, con conseguente salvezza degli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti ([sentenze n. 423 del 2004](#) e [n. 370 del 2003](#)).

10. - Infine, il comma 1290 prevede che l'autorizzazione di spesa di cui al comma 2 dell'art. 19 del decreto-legge n. 223 del 2006 è integrata di 120 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009.

La questione è inammissibile.

La Corte, con la più volte citata [sentenza n. 453 del 2007](#), ha ritenuto che il suddetto art. 19, comma 2 – istitutivo del Fondo per le politiche giovanili – per il suo contenuto precettivo, del tutto generico, non sia idoneo a ledere gli evocati parametri costituzionali.

Alla stessa conclusione deve pervenirsi per quanto attiene alla norma ora censurata, atteso che essa, limitandosi a disporre un mero incremento del Fondo, nella misura ivi stabilita, non è suscettibile di violare, allo stato, l'autonomia normativa e finanziaria delle Regioni.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007) promosse dalla Regione Veneto e dalla Regione Lombardia con i ricorsi indicati in epigrafe;
riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 389, della legge n. 296 del 2006;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 635, della legge n. 296 del 2006;

dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 1252 (in riferimento ai commi 1250 e 1251) dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui non contiene, dopo le parole «con proprio decreto», le parole «da adottare d'intesa con la Conferenza unificata»;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1261, della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui non contiene, dopo le parole «il Ministro per i diritti e le pari opportunità» le parole «previa acquisizione del parere della Conferenza unificata»;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1267, della legge n. 296 del 2006;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1290, della legge n. 296 del 2006, promossa dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 389, 635, 1250, 1251, 1252, 1261, 1267 e 1290, della legge n. 296 del 2006, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, nonché all'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dalla Regione Veneto, con il ricorso di cui in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 389, 1252, 1261 e 1267, della legge n. 296 del 2006, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 febbraio 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 marzo 2008.

Sentenza del 7 marzo 2008, n. 51		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Campania Regione Emilia-Romagna Regione Piemonte Regione Sicilia Regione Toscana	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Ordinamento civile Tutela della concorrenza Concorrenza di competenze Principio di leale collaborazione Aeroporti civili	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
artt. 11 <i>nonies</i> e 11- <i>decies</i> , decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria finanziaria)	art. 41, Cost.	inammissibilità della questione
artt. 11 <i>nonies</i> e 11 <i>decies</i> , d.l. 203/2005, convertito, con modificazioni, dalla l. 248/2005	art. 119, primo e quarto comma, Cost. artt. 36 e 37, regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto regionale della Regione Siciliana)	inammissibilità della questione
art. 11 <i>nonies</i> , d.l. 203/2005, convertito, con modificazioni, dalla l. 248/2005	artt. 114, 117, secondo, terzo, quarto e sesto comma e 118, Cost. principio di leale collaborazione	illegittimità costituzionale
art. 11 <i>undecies</i> , comma 2, d. l. 203/2005, convertito, con modificazioni, dalla l. 248/2005	art. 118, Cost.	illegittimità costituzionale
artt. 11 <i>nonies</i> , 11 <i>decies</i> , 11 <i>terdecies</i> , d.l.	artt. 11 e 117, primo comma, Cost.	non fondatezza della questione

203/2005, convertito dalla l. 248/2005		
artt. 11 <i>nonies</i> , 11 <i>decies</i> , 11 <i>undecies</i> , 11- <i>duodecies</i> , 11 <i>terdecies</i> , d.l. 203/2005, convertito, con modificazioni, dalla l. 248/2005	artt. 114, 117, secondo, terzo, quarto e sesto comma e 118, Cost.	non fondatezza della questione

Sintesi

La Corte affronta unitariamente e riunisce in un'unica decisione i cinque ricorsi che pongono questioni analoghe.

Le questioni di legittimità sollevate dalle ricorrenti riguardano la normativa sui diritti aeroportuali introdotta dalla legge di conversione del decreto legge 203/2005.

La Corte, in via preliminare, chiarisce la nozione di diritti aeroportuali e ricostruisce l'evoluzione della relativa disciplina.

Vengono in seguito illustrate le norme del decreto legge che prevedono un nuovo sistema di tariffazione dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva e introducono altre disposizioni, anch'esse oggetto di impugnazione da parte di tutte o alcune delle Regioni ricorrenti.

L'articolo 11*nonies* stabilisce che la misura iniziale e la successiva variazione dei diritti aeroportuali siano determinate, sulla base di criteri stabiliti dal CIPE, con decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze; inoltre fissa puntualmente sia i parametri di riferimento per la variazione massima annuale dei suddetti diritti, per un periodo predeterminato compreso tra i tre e i cinque anni, sia i vari elementi che concorrono alla determinazione della misura iniziale degli stessi. Infine il medesimo articolo dispone, tra le diverse misure previste, la soppressione della maggiorazione del 50 per cento dei diritti aeroportuali applicata sui voli notturni.

L'articolo 11*decies* stabilisce la riduzione del 75 per cento del canone di concessione dovuto dai gestori aeroportuali, "fino alla data di introduzione del sistema dei diritti aeroportuali di cui all'articolo 11*nonies* del presente decreto", e la corrispondente immediata riduzione dell'ammontare degli stessi diritti aeroportuali.

L'articolo 11-*undecies*, nell'assegnare la competenza sulla programmazione degli interventi infrastrutturali per il settore dell'aviazione civile al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, prevede che i piani d'intervento infrastrutturale siano redatti in coerenza con le linee d'indirizzo contenute nella programmazione effettuata dal Ministero, "consultate le associazioni rappresentative dei vettori aerei e dei gestori aeroportuali".

Infine gli articoli 11*duodecies* e 11*terdecies* introducono norme sulla sicurezza aeroportuale relativa al controllo dei bagagli e dei passeggeri e sul divieto di applicazione di royalties sui carburanti, per i servizi regolamentati e sottoposti alla vigilanza dell'ENAC.

La Corte dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 11*nonies* e 11*decies* sollevate dalla Regione Emilia-Romagna e dalla Regione Sicilia, in quanto in entrambi i casi, sia pure con riferimento a diversi parametri costituzionali, reputa che non siano prospettate le lesioni delle competenze regionali.

La Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 11*nonies*, 11*decies*, 11*duodecies*, 11*terdecies*, prospettata dalla Regione Piemonte in riferimento agli articoli 11 e 117, primo comma, Cost. poichè il meccanismo del *price cap*, previsto dall'articolo 11*nonies*, quale meccanismo di regolazione della dinamica tariffaria, non può essere configurato come aiuto di stato e in quanto tale volto a favorire i vettori aerei.

Con riferimento invece alla violazione delle competenze legislative regionali ai sensi degli articoli

114, 117, secondo, terzo, quarto e sesto comma, e 118 Cost. e alla violazione del principio di leale cooperazione, la Corte dichiara fondata, limitatamente all'articolo 11-nonies, la questione sollevata, con argomentazioni diverse, da tutte le Regioni ricorrenti. Precisa infatti la Corte che la disciplina in esame non è riferibile ad un unico ambito materiale in quanto ha per oggetto la materia sia dell'ordinamento civile, relativamente alla determinazione dei criteri per stabilire il *price cap*, sia della tutela della concorrenza, sia degli aeroporti civili. Pertanto le connessioni e le interferenze esistenti tra le diverse materie rendono necessaria l'applicazione del principio di leale collaborazione ed, in particolare, l'acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del d. lgs. 281/1997, prima della adozione della delibera del CIPE prevista dall'articolo 11-nonies.

Diversamente, l'adozione del decreto ministeriale previsto dall'articolo 11duodecies non richiede, come sostenuto dalla Regione Piemonte, forme di collaborazione con le Regioni, in quanto riguarda le materie della sicurezza dello Stato e dell'ordine pubblico nonché della protezione dei confini nazionali, entrambe di competenza esclusiva dello Stato.

Infine la Corte dichiara fondata la questione proposta dalla Regione Campania, riguardante le modalità di redazione dei piani di intervento infrastrutturale, poiché la materia coinvolge interessi della Regione e degli enti locali; l'articolo 11-undecies è dichiarato pertanto dalla Corte illegittimo nella parte in cui non prevede su tali piani, il parere della Regione interessata.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 11-*nonies*, 11-*decies*, 11-*undecies*, 11-*duodecies* e 11-*terdecies* del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), promossi con ricorsi della Regione Toscana, della Regione Siciliana, della Regione Piemonte, della Regione

Campania e della Regione Emilia-Romagna, notificati il 30, il 26, il 30 ed il 31 gennaio 2006, depositati in cancelleria il 2, il 3, il 6, il 7 e l'8 febbraio 2006 ed iscritti ai nn. 6, 7, 18, 19 e 20 del registro ricorsi 2006.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché gli atti di intervento delle società Aeroporti di Roma e Alitalia-Linee Aeree Italiane s.p.a.;

udito nell'udienza pubblica del 15 gennaio 2008 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi gli avvocati Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Michele Conte per la Regione Piemonte, Vincenzo Cocozza per la Regione Campania, Maria Chiara Lista per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Giorgio D'Amato per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Le Regioni Toscana, Siciliana, Piemonte, Campania e Emilia-Romagna, con cinque distinti ricorsi (rispettivamente r. ric. nn. 6, 7, 18, 19 e 20 del 2006), hanno promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11-*nonies* e 11-*decies*, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), nonché le sole Regioni Piemonte e Campania anche degli artt. 11-*undecies*, 11-*duodecies* e 11-*terdecies* dello stesso decreto-legge, così come convertito, per asserita violazione degli artt. 11 (Regioni Piemonte e Emilia-Romagna), 41 (Regione Emilia-Romagna), 114 (Regione Campania), 117 (tutte le Regioni, sotto diversi profili), 118 Cost. (Regioni Toscana, Siciliana, Campania e Emilia-Romagna), e del principio di leale collaborazione (Regioni Campania, Emilia-Romagna e Siciliana), nonché degli artt. 17, lettera *a*), 20, 36 e 37 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto regionale della Regione Siciliana), degli artt. 1 e 4 del d.P.R. 17 dicembre 1953, n. 1113 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia di comunicazioni e trasporti e successive modificazioni ed integrazioni) e dell'art. 119 Cost. (Regione Siciliana).

Poiché i ricorsi pongono questioni analoghe, deve essere disposta la riunione dei relativi giudizi ai fini di una trattazione unitaria e di un'unica decisione.

2. - In via preliminare, devono essere dichiarati inammissibili gli interventi spiegati nel presente giudizio dalle società Aeroporti di Roma e Alitalia-Linee Aeree Italiane s.p.a., atteso che, per consolidato orientamento di questa Corte, nei giudizi di costituzionalità promossi in via d'azione sono legittimati ad essere parti soltanto i soggetti titolari delle attribuzioni legislative in contestazione (da ultimo, [sentenza n. 265 del 2006](#)).

3. - Prima di procedere all'esame delle questioni di legittimità costituzionale proposte, appare opportuno ricostruire l'*iter* normativo che ha portato all'emanazione del decreto-legge n. 203 del 2005 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2005, oggetto di impugnazione.

3.1. - I diritti aeroportuali rappresentano i corrispettivi dovuti – in base a contratti – dalle imprese di trasporto aereo (i vettori) e dagli utenti del trasporto aereo (i passeggeri, gli operatori del trasporto merci, ecc.) alle società di gestione delle infrastrutture aeroportuali per i servizi da queste resi alle une e agli altri. Pertanto, la materia dei diritti aeroportuali è parte della disciplina avente ad oggetto la fornitura di tali servizi.

La prima disciplina normativa in tema di diritti aeroportuali risale alla legge 9 gennaio 1956, n. 24 (Diritti per l'uso degli aerodromi aperti al traffico aereo civile), poi integralmente sostituita dalla legge 5 maggio 1976, n. 324 (Nuove norme in materia di diritti per l'uso degli aeroporti aperti al traffico civile), che li distinse nelle due categorie dei «diritti lato aria» e «diritti lato terra», prevedendone una revisione biennale, da effettuare con decreto del Presidente della Repubblica, su

proposta del Ministro dei trasporti, di concerto con i Ministri del tesoro e delle finanze, tenendo conto delle esigenze di politica tariffaria del settore e dell'andamento dei costi dei servizi aeroportuali.

Il sistema fu modificato dalla legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), che prevede – a decorrere dal 1995 – la revisione annuale dei diritti, da attuarsi con decreto del Presidente della Repubblica sulla base di criteri stabiliti dal CIPE su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, tenendo conto di una serie di obiettivi e parametri stabiliti dalla stessa legge.

Successivamente, la legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), stabilì, a decorrere dal 1997, che, nelle more dei decreti di revisione, i diritti fossero comunque aumentati annualmente in base al tasso di inflazione programmato (art. 2, comma 190).

Sempre nel 1996, la deliberazione CIPE del 24 aprile (Linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità) dettò le linee-guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità, riconoscendo nel *price cap* il criterio più idoneo a garantire l'efficienza delle imprese regolate e la realizzazione di investimenti per la modernizzazione dei servizi. Essa dispose, inoltre, il ricorso al contratto di programma quale ordinario strumento per la definizione dei rapporti fra le amministrazioni competenti e le aziende regolate. La stessa delibera istituì, presso la segreteria del CIPE, un organo tecnico, il NARS (Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità non regolati da autorità indipendenti), incaricato di promuovere le linee-guida, di favorire l'omogeneizzazione dei contratti di programma e di monitorarne gli effetti.

Nel 2000, il CIPE, in attuazione delle leggi del 1993 e del 1996, adottò la deliberazione 4 agosto, n. 86, con la quale applicava la metodologia del *price cap* alla tariffazione dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva.

3.2. - In questo contesto è intervenuta la legge n. 248 del 2005 che, nel convertire il decreto-legge n. 203 del 2005, ha introdotto in esso norme di un altro decreto-legge (a sua volta in corso di conversione, relativo – fra l'altro – all'aggiornamento dei diritti aeroportuali), tra cui gli articoli da 11-*nonies* a 11-*terdecies*, impugnati nel presente giudizio.

Le norme in esame hanno modificato il sistema di tariffazione dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva, elevando al rango di legge i criteri stabiliti dal CIPE con la deliberazione n. 86 del 2000 e aggiungendo altre disposizioni anch'esse oggetto di impugnazione da parte di tutte o alcune delle Regioni ricorrenti.

3.3. - In particolare, l'articolo 11-*nonies*, (Razionalizzazione e incremento dell'efficienza del settore dei gestori aeroportuali), al comma 1, lettera *a*), prevede che la misura dei diritti aeroportuali è determinata e successivamente variata – sulla base di una metodologia (cosiddetto *price cap*) stabilita dalla stessa disposizione e di criteri stabiliti dal CIPE – con decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

La norma stabilisce che alla determinazione della misura dei diritti aeroportuali concorrono i costi e i ricavi sia dei servizi soggetti a regolamentazione, sia dei servizi non soggetti a regolamentazione, per una quota non inferiore al 50 per cento.

Sono inclusi nel novero di questi servizi tutti quelli per i quali è configurabile una qualche forma di rendita di localizzazione o di monopolio per il gestore aeroportuale; rendita che discende dalla possibilità di utilizzare in esclusiva i sedimi aeroportuali anche per fini commerciali e dall'ulteriore possibilità di limitare l'accesso ai sedimi di terzi concorrenti.

Alla determinazione dei diritti concorrono, quindi, i proventi dei servizi prodotti sul sedime aeroportuale (ad esempio, parcheggi ed attività commerciali) e i proventi relativi ai servizi che, sebbene prodotti al di fuori del sedime, sono erogati al suo interno, con l'aggiunta che, rispetto ad essi, è possibile l'esercizio, da parte dei gestori, di controlli sull'accesso di altri concorrenti all'area aeroportuale.

Sono, invece, escluse le attività svolte in regime di concorrenza con terzi, per le quali il gestore può dimostrare l'insussistenza di rendite di localizzazione, ovvero di limitazioni dell'accesso alle infrastrutture.

Presupposto essenziale del nuovo sistema di tariffazione è che le società aeroportuali siano dotate di un sistema di contabilità analitica, di modo che siano distintamente riscontrabili i costi e i ricavi imputabili ai diversi servizi, regolamentati e non.

L'art.11-*nonies* prevede, inoltre, che per un periodo tra 3 e 5 anni, è fissata la variazione massima annuale applicabile ai diritti aeroportuali (si fissa, dunque, un *cap* a loro incremento).

La variazione massima consentita è determinata prendendo in considerazione i seguenti elementi: il tasso d'inflazione programmato; l'obiettivo di recupero della produttività assegnato dall'amministrazione al gestore del servizio (secondo il contratto di programma fra amministrazione e gestore); la remunerazione del capitale investito; gli ammortamenti dei nuovi investimenti realizzati con capitale proprio o di credito.

Lo stesso articolo, al comma 1, lettera *b*), stabilisce che è soppressa la maggiorazione del 50 per cento dei diritti aeroportuali applicata sui voli notturni; che sono determinati, nello stesso modo dei diritti aeroportuali, i corrispettivi per i servizi di sicurezza attribuiti in concessione dall'amministrazione e le tasse di imbarco e sbarco delle merci; che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, può definire norme semplificative per la determinazione dei diritti aeroportuali, relativamente agli aeroporti aventi un traffico inferiore a 600.000 unità di carico. Il comma 2 abolisce l'adeguamento annuale dei diritti aeroportuali al tasso d'inflazione programmato.

L'articolo 11-*decies* (Competitività del sistema aeroportuale) stabilisce la riduzione del 75 per cento del canone di concessione dovuto dai gestori aeroportuali, in attesa dell'entrata a regime del nuovo meccanismo di determinazione dei diritti aeroportuali, con corrispondente immediata riduzione dell'ammontare di questi. La norma, inoltre, prevede l'ulteriore riduzione della misura dei diritti aeroportuali per i gestori aeroportuali che non adottano un sistema di contabilità analitica, certificato da società di revisione contabile, che consenta l'individuazione, per tutti i servizi offerti, dei ricavi e dei costi relativi a ciascun servizio.

L'articolo 11-*undecies* (Sviluppo delle infrastrutture aeroportuali) assegna la revisione della «programmazione in via prioritaria» degli interventi infrastrutturali di collegamento con gli aeroporti di interesse nazionale per il settore dell'aviazione civile alla competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e stabilisce che «i piani d'intervento infrastrutturale dell'Ente nazionale per l'aviazione civile-Enac e dell'Ente nazionale per l'assistenza al volo-Enav S.p.A. sono redatti in coerenza con le linee d'indirizzo contenute nella programmazione» effettuata dal ministero, consultate le associazioni rappresentative dei vettori aerei e dei gestori aeroportuali.

L'articolo 11-*duodecies* (Sicurezza aeroportuale) rimette a decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro dell'interno, previa istruttoria effettuata dall'Enac, la definizione delle attività necessarie a garantire la sicurezza aeroportuale relativa al controllo bagagli e passeggeri, nonché ad un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti la ripartizione di tali attività fra gestori aeroportuali e vettori e la determinazione degli importi dovuti all'erario dai concessionari dei servizi di controllo esistenti in ambito aeroportuale e di quelli posti a carico dell'utenza.

L'articolo 11-*terdecies* (Royalties sui carburanti) stabilisce, relativamente ai servizi regolamentati e sottoposti alla vigilanza Enac in base alla direttiva 96/67/CE del Consiglio del 15 ottobre 1996, che non possono essere applicati dai gestori aeroportuali e dai fornitori dei servizi, sovrapprezzi, in particolare le *royalties*, sulla fornitura di carburanti, non effettivamente connessi ai costi sostenuti per l'offerta del medesimo servizio.

4. - Si può ora passare all'esame delle questioni di costituzionalità formulate con riferimento a ciascuna delle disposizioni oggetto di impugnazione.

5. - La questione di legittimità costituzionale degli artt. 11-*nonies* e 11-*decies*, prospettata dalla Regione Emilia-Romagna, con riferimento all'art. 41 Cost., è inammissibile.

La Regione ricorrente invoca un parametro costituzionale non attinente alla propria sfera di autonomia costituzionalmente garantita, senza neanche prospettare una lesione delle competenze regionali, ma limitandosi a far valere la circostanza di essere azionista di una società di gestione aeroportuale.

6. - La questione di legittimità costituzionale degli artt. 11-*nonies* e 11-*decies*, prospettata dalla Regione Siciliana con riferimento all'art. 119, primo e quarto comma, Cost. e agli artt. 36 e 37 dello Statuto regionale, sul presupposto che la soppressione della maggiorazione del 50 per cento dei diritti per il transito notturno, nonché la riduzione del 75 per cento dei canoni di concessione demaniale, comporti «un grave nocumento ai bilanci delle società siciliane di gestione aeroportuale», è inammissibile. Anche in questo caso, la Regione non lamenta la lesione della propria autonomia finanziaria, ma fa valere la circostanza di essere essa azionista di società di gestione aeroportuale.

7. - La questione di legittimità costituzionale degli artt. 11-*nonies*, 11-*decies*, 11-*undecies*, 11-*duodecies*, 11-*terdecies*, concernente la violazione degli artt. 117, comma primo, e 11 Cost. in base all'asserita natura di «aiuti di Stato» delle norme in esame, in quanto volte a favorire i vettori aerei, prospettata dalla Regione Piemonte, non è fondata.

Il *price cap*, previsto dall'art. 11-*nonies*, è un meccanismo di regolazione della dinamica tariffaria. Esso non può essere configurato come «aiuto di Stato». Le nuove misure dei diritti aeroportuali sono determinate con una metodologia di calcolo che commisura il prezzo delle prestazioni rese dai gestori a parametri obiettivi, fondati sulla redditività dell'investimento. Di esso si avvantaggiano tutti i vettori, italiani e stranieri; manca, quindi, l'elemento della selettività che è connotato necessario della nozione di aiuto di Stato (Corte di giustizia, sentenza 6 settembre 2006, C-88/03; sentenza 1 dicembre 1998, C-200/97).

8. - Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11-*nonies*, 11-*decies*, 11-*undecies*, 11-*duodecies*, 11-*terdecies*, relative alla violazione di competenze legislative regionali in base agli artt. 114, 117, secondo, terzo, quarto e sesto comma, e 118 Cost. e alla violazione del principio di leale cooperazione, prospettate, con diversità di argomentazioni, dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Siciliana, da un lato, e Piemonte e Campania, dall'altro, sono fondate limitatamente all'art. 11-*nonies* e nei termini che seguono.

La disciplina in esame si colloca alla confluenza di un insieme di materie: ha per oggetto i rapporti civilistici che attengono agli aeroporti (e, quindi, rientra nella materia dell'ordinamento civile, di potestà legislativa esclusiva dello Stato), investe profili che ineriscono alla tutela della concorrenza (materia anch'essa di potestà legislativa esclusiva dello Stato), ma riguarda gli aeroporti (che rientrano nell'ambito della potestà legislativa concorrente). In ragione della molteplicità degli oggetti disciplinati e degli interessi perseguiti, la disciplina non è, quindi, riferibile ad un unico ambito materiale.

La determinazione, con metodi necessariamente uniformi, dei criteri per stabilire il *price cap* incide sui meccanismi contrattuali tra concessionario, da un lato, e imprese e utenti, dall'altro, ponendo limiti all'autonomia contrattuale (art. 1322, comma primo, codice civile), ed è, pertanto, riconducibile alla materia dell'ordinamento civile prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera i), Cost. Essa, infatti, evita che il concessionario sfrutti il proprio potere di mercato applicando tariffe ingiustamente gravose, attuando pratiche abusive a danno dei consumatori.

A ciò va aggiunto che, come già chiarito da questa Corte, sono presenti, in linea generale, nell'ordinamento ipotesi in cui un istituto «sebbene caratterizzato da elementi di sicura matrice pubblicistica, [...] conserva una natura privatistica e rientra nell'ambito materiale dell'ordinamento civile. Nondimeno, esso, per taluni profili non secondari, assolve anche ad una funzione di garanzia della concorrenzialità del mercato e, quindi, anche per questo aspetto appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato» (sentenza n. 401 del 2007). Nella specie, la disciplina in esame può essere perciò parzialmente ricondotta anche all'ambito della tutela della concorrenza, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., perché risponde alla finalità di evitare che il concessionario estenda abusivamente la propria posizione dominante in mercati contigui.

Infine, le disposizioni impugnate, pur riguardando gli aeroporti, non possono essere interamente ricondotte alla relativa materia. Questa, collocata nell'art. 117, terzo comma, Cost. dopo il «governo del territorio» e prima delle «grandi reti di trasporto e navigazione», riguarda principalmente le infrastrutture e la loro collocazione sul territorio. Per la stessa ragione, la disciplina non può essere

interamente compresa nella materia delle «comunicazioni e trasporti regionali di qualsiasi genere» (art. 17 Statuto regionale siciliano), come prospettato dalla Regione Siciliana.

Nel caso in esame, però, la disciplina delle relazioni contrattuali incide sulla gestione degli aeroporti civili. Viene, quindi, in rilievo una ipotesi di interferenza di competenze legislative statali e regionali, che rende necessario applicare il principio di leale collaborazione. Questo «si deve sostanziare in momenti di reciproco coinvolgimento istituzionale e di necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale» ([sentenze n. 240 del 2007](#) e [n. 213 del 2006](#)). Tale incidenza rende necessaria l'applicazione di uno dei moduli di concertazione tra organi statali e regionali. Pertanto, considerate le interferenze e le connessioni esistenti – come sopra rilevato – fra le diverse materie, è ragionevole ritenere che, prima della adozione della delibera del CIPE prevista dall'art.11-*nonies*, debba essere acquisito il parere della Conferenza unificata di cui dall'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali).

Questa Corte ha già rilevato che «il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale è costituito dal sistema delle Conferenze. Esso [...] realizza una forma di cooperazione di tipo organizzativo e costituisce una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione» ([sentenze nn. 401 e 201 del 2007](#), nonché, con riferimento ad un procedimento di deliberazione CIPE, [sentenza n. 242 del 2005](#)).

9. - La questione di legittimità costituzionale dell'art. 11-*duodecies* sollevata dalla Regione Piemonte perchè i decreti che dovranno essere emanati per stabilire le nuove misure in tema di sicurezza aeroportuale illegittimamente prescindono da ogni intesa o collaborazione da parte delle regioni, non è fondata.

La norma impugnata rimette a decreti del Ministero dei trasporti, previa istruttoria effettuata dall'Enac, la definizione delle attività necessarie a garantire la sicurezza aeroportuale relativa al controllo bagagli e passeggeri, la ripartizione di tali attività fra gestori aeroportuali e vettori e la determinazione degli importi dovuti all'erario dai concessionari dei servizi di controllo esistenti in ambito aeroportuale e di quelli posti a carico dell'utenza. Questa norma attiene alla materia della sicurezza dei passeggeri e degli operatori in ambito aeroportuale, che ricade nella «sicurezza dello Stato e ordine pubblico» e nella «protezione dei confini nazionali» e rientra, quindi, nella competenza esclusiva dello Stato in base all'art. 117, secondo comma, lettere *d*), *h*) e *q*), Cost. Spetta, quindi, allo Stato, contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione ricorrente, di adottare una disciplina applicativa.

10. - La questione proposta dalla Regione Campania in relazione all'art. 118 Cost. e riguardante le modalità di redazione dei piani di intervento infrastrutturale previsti dall'art. 11-*undecies*, è fondata. La Corte ha affermato che «per le ipotesi in cui ricorra una “concorrenza di competenze”, la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione delle interferenze. In tal caso – ove [...] non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa – si deve ricorrere al canone della “leale collaborazione”, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze» ([sentenze nn. 219 e 50 del 2005](#)).

Nella materia aeroportuale, per il rilascio della concessione per la gestione di aeroporti, la nuova formulazione dell'art. 704 del codice della navigazione, introdotta dal d. lgs. 9 maggio 2005, n. 96 (Revisione della parte aeronautica del codice della navigazione, a norma dell'art. 2 della legge 9 novembre 2004, n. 265), prevede che sia sentita la Regione competente nel cui territorio ricade l'aeroporto oggetto di concessione. Inoltre l'art. 698 del codice della navigazione, prevede che, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, siano individuati gli aeroporti di interesse nazionale.

Considerato che la materia dei piani d'intervento infrastrutturale coinvolge interessi della Regione e degli enti locali, la questione deve essere accolta nella parte in cui l'art. 11-*undecies* non prevede, su tali piani, il parere della Regione interessata.

11. - Le residue censure riferite agli altri parametri evocati, restano assorbite.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibile l'intervento in giudizio di Aeroporti di Roma e Società Alitalia-Linee Aeree Italiane s.p.a.;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 11-*nonies* e 11-*decies* del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), sollevata dalla Regione Emilia-Romagna con riferimento all'art. 41 della Costituzione con il ricorso in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 11-*nonies* e 11-*decies* del decreto-legge n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2005, sollevata dalla Regione Siciliana con riferimento all'art. 119, primo e quarto comma, della Costituzione e agli artt. 36 e 37 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto regionale della Regione Siciliana), con il ricorso in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11-*nonies* del decreto-legge n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2005, nella parte in cui non prevede che, prima dell'adozione della delibera CIPE, sia acquisito il parere della Conferenza unificata;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11-*undecies*, comma 2, del decreto-legge n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2005, nella parte in cui, con riferimento ai piani di intervento infrastrutturale, non prevede che sia acquisito il parere della Regione interessata;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11-*nonies*, 11-*decies* e 11-*terdecies*, del decreto-legge n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2005, sollevate, con riferimento agli artt. 117, primo comma, e 11 della Costituzione, dalla Regione Piemonte con il ricorso in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11-*nonies*, 11-*decies*, 11-*undecies*, 11-*duodecies*, 11-*terdecies*, relative alla violazione di competenze legislative regionali in base agli artt. 114, 117, secondo, terzo, quarto, e sesto comma, e 118 della Costituzione, prospettate dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Siciliana, Piemonte e Campania, con i ricorsi in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 febbraio 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 marzo 2008.

Sentenza del 14 marzo 2008, n. 62		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Provincia autonoma di Bolzano	
Materie	Ambiente e beni culturali Tutela della salute Rifiuti	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 3, comma 1, lettera w), numero 1 e 5, comma 1, lettera b), legge della Provincia autonoma di Bolzano 26 maggio 2006, n. 4 (La gestione dei rifiuti e la tutela del suolo)	art. 117, primo comma, Cost.	inammissibilità della questione
art. 7, comma 1, lettera b), l.p. 4/2006	art. 117, primo comma, Cost.	illegittimità costituzionale
art. 19, comma 3, lettera b), 20, comma 2 e 24, commi 1 e 2, l.p. 4/2006	art. 9, numero 10, decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino Alto Adige)	illegittimità costituzionale
Sintesi		
<p>La Corte è chiamata ad esaminare una serie di questioni di legittimità costituzionale relative ad alcune disposizioni della legge della Provincia autonoma di Bolzano che disciplina il settore dei rifiuti.</p> <p>In via preliminare, la Corte ribadisce, richiamando un proprio costante orientamento, che la disciplina dei rifiuti rientra nella materia della “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost..</p> <p>Tale materia si presenta connessa con altri interessi e con altre competenze, anche regionali, e risulta pertanto difficile delimitarla in modo rigoroso.</p> <p>In realtà, come più volte affermato dalla Corte, la tutela dell’ambiente non può ritenersi propriamente una "materia", ma piuttosto un "valore" costituzionalmente protetto che riserva allo Stato il potere di fissare standard di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale, senza precludere alla Regione la possibilità di intervenire per disciplinare, nel rispetto di tali standard e nell’ambito delle proprie competenze, interessi funzionalmente collegati con quelli ambientali.</p> <p>Alla luce di tali principi la Corte ha proceduto ad esaminare le diverse censure sollevate dal ricorrente e, in applicazione degli stessi, ha dichiarato, in particolare, l’illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge provinciale che introducono un’esonazione dall’obbligo del formulario</p>		

di identificazione per i rifiuti pericolosi, di quelle che prevedono la possibilità di derogare alla normativa statale in ordine all'obbligo e alle modalità di iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali nonché di quelle che disciplinano il procedimento per l'autorizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti.

La Corte dichiara illegittime tali disposizioni in quanto con tale intervento il legislatore provinciale ha invaso ambiti rimessi, "nell'osservanza della pertinente normativa comunitaria", alla competenza statale e non ha rispettato gli standard posti dallo Stato per garantire in materia ambientale una tutela uniforme sull'intero territorio nazionale.

La Corte dichiara, altresì, illegittima la disposizione della legge provinciale che esclude dall'applicazione della disciplina nazionale in materia di rifiuti le terre e le rocce da scavo ed i residui della lavorazione della pietra non contaminati, destinati all'effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati.

La Corte rileva un contrasto con la normativa comunitaria e in particolare con la direttiva comunitaria 2006/212/CE secondo la quale per rifiuto si intende "qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi".

Più precisamente la Corte osserva che la disposizione provinciale è illegittima in quanto "fa sorgere la presunzione che le terre e rocce da scavo costituiscono sottoprodotti che presentano per il loro detentore, data la sua volontà di riutilizzarli, un vantaggio o un valore economico anziché un onere di cui egli cercherebbe di disfarsi".

Tale impostazione risulta in contrasto, come evidenziato dalla Corte, con l'orientamento espresso dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia secondo il quale l'esclusione assoluta e generalizzata di un determinato sottoprodotto dalla nozione di "rifiuto" deve essere limitata a quelle ipotesi in cui il riutilizzo non è eventuale ma certo in quanto interviene nel corso del processo di produzione o di utilizzazione; inoltre, sempre secondo tale orientamento, non è rilevante per qualificare una sostanza come "rifiuto" la modalità di utilizzo della stessa "poiché la relativa nozione non esclude le sostanze e gli oggetti suscettibili di riutilizzazione economica."

Quindi, a giudizio della Corte, il legislatore provinciale, sottraendo in via generalizzata e presuntiva dall'applicazione della normativa statale vigente in materia di rifiuti alcuni residui che, invece, andrebbero ricondotti nella definizione prevista dalla direttiva citata, determina *ex lege* una presunzione assoluta di esclusione di determinati materiali e si pone pertanto in contrasto con la direttiva stessa, "la quale funge da norma interposta atta ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'ordinamento comunitario, in base all'art. 117, primo comma, della Costituzione."

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 1, lettera w), numero 1), 5, comma 1, lettera b), 7, comma 1, lettera b), 19, comma 3, lettera b), 20 e 24, commi 1 e 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 26 maggio 2006, n. 4 (La gestione dei rifiuti e la tutela del suolo), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 9-18 agosto 2006, depositato in cancelleria il 10 agosto 2006 ed iscritto al n. 94 del registro ricorsi 2006.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica del 15 gennaio 2008 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

uditi l'avvocato dello Stato Glauco Nori per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppe Franco Ferrari per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 19, comma 3, lettera b), 20 e 24, commi 1 e 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 26 maggio 2006, n. 4 (La gestione dei rifiuti e la tutela del suolo), in riferimento all'art. 9, numero 10, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera w), numero 1, 5, comma 1, lettera b), e 7, comma 1, lettera b), della medesima legge, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione.

2. - Il primo gruppo di questioni riguarda gli artt. 19, comma 3, lettera b), 20 e 24, commi 1 e 2, della legge n. 4 del 2006, i quali, secondo la prospettazione del ricorrente, eccederebbero i limiti della competenza concorrente in materia di "igiene e sanità", attribuita alla Provincia dall'art. 9, numero 10, dello statuto di autonomia, ponendosi in contrasto con i «principi dell'ordinamento

giuridico della Repubblica» fissati, rispettivamente, negli artt. 193, comma 4, 212 e 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

2.1. – In particolare, l’art. 19, comma 3, lettera *b*), della legge provinciale è impugnato in quanto, stabilendo, «senza distinguere tra rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi», che le disposizioni di cui al comma 1 – secondo cui durante il trasporto effettuato da enti o imprese i rifiuti sono accompagnati da un formulario di identificazione – «non si applicano ai trasporti di rifiuti speciali che non eccedano la quantità di 30 chilogrammi o di 30 litri al giorno, effettuati dal produttore dei rifiuti speciali stessi», avrebbe esteso illegittimamente ai rifiuti pericolosi l’esenzione dal generale obbligo relativo al formulario di identificazione introdotta dall’art. 193, comma 4, del d. lgs. n. 152 del 2006.

Le ulteriori censure formulate nella memoria depositata in prossimità dell’udienza pubblica in relazione al citato art. 19, comma 3, lettera *b*), non possono essere prese in considerazione, in quanto siffatta memoria è destinata esclusivamente ad illustrare e chiarire le ragioni svolte nell’atto introduttivo, non essendo possibile con essa dedurre di nuove ([sentenza n. 430 del 2007](#)).

2.2. - L’art. 20 della legge provinciale – da intendersi impugnato nel solo comma 2, il comma 1 limitandosi a ribadire che «Per lo svolgimento della attività di raccolta e trasporto di rifiuti, [...] è prevista l’iscrizione all’Albo nazionale gestori ambientali, di seguito denominato albo nazionale, ai sensi dell’articolo 212 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152» – prevede, con riguardo all’obbligo e alle modalità di iscrizione all’Albo nazionale gestori ambientali, che la Giunta provinciale può «emanare ai sensi dell’articolo 32 norme in deroga, onde consentire l’iscrizione con procedure semplificate per determinate attività ossia l’esenzione dall’obbligo di iscrizione». Per questo, il predetto art. 20 della legge provinciale violerebbe l’art. 212 del d. lgs. n. 152 del 2006, in base al quale l’iscrizione all’Albo, salvo i casi di esonero elencati nella stessa norma, è requisito per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti non pericolosi prodotti da terzi, di raccolta e trasporto di rifiuti pericolosi, di bonifica dei siti, di bonifica dei beni contenenti amianto, di commercio ed intermediazione dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi, nonché di gestione di impianti di smaltimento e di recupero di titolarità di terzi e di gestione di impianti mobili di smaltimento e di recupero di rifiuti.

2.3. - Infine, l’art. 24 della legge provinciale – stabilendo, al comma 1, che «Almeno 15 giorni prima della messa in esercizio dell’impianto, l’interessato presenta all’Agenzia provinciale la domanda di collaudo ed autorizzazione dell’impianto. Con la presentazione della richiesta di autorizzazione l’impianto si intende provvisoriamente autorizzato a partire dalla data dell’attivazione indicata nella richiesta stessa» e, al comma 2, che «Entro 90 giorni dalla messa in esercizio dell’impianto l’Agenzia provinciale accerta la regolarità dell’impianto e rilascia l’autorizzazione [...]» – violerebbe l’art. 208 del d. lgs. n. 152 del 2006, il quale disciplina l’autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero rifiuti senza configurare alcuna forma di autorizzazione tacita provvisoria.

3. - Con un secondo gruppo di questioni viene prospettata la violazione dell’art. 117, primo comma, della Costituzione, ad opera degli artt. 3, comma 1, lettera *w*), numero 1, e 5, comma 1, lettera *b*), nonché dell’art. 7, comma 1, lettera *b*), della legge provinciale n. 4 del 2006.

L’art. 3, comma 1, lettera *w*), numero 1, qualifica come materia prima secondaria per attività siderurgiche e metallurgiche i rottami ferrosi e non ferrosi derivanti da operazioni di recupero e rispondenti a determinate specifiche nazionali ed internazionali; l’art. 5, comma 1, lettera *b*), stabilisce che ai materiali, alle sostanze e agli oggetti che, senza necessità di operazioni di trasformazione, già presentano le caratteristiche delle materie prime secondarie non si applica la normativa sui rifiuti, a condizione che il detentore non se ne disfi, non abbia l’intenzione o non abbia l’obbligo di disfarsene.

La disciplina posta dalle due norme contrasterebbe con la normativa comunitaria in tema di rifiuti e, in particolare, con la direttiva 2006/12/CE del 5 aprile 2006 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti), la quale non prevede alcuna esclusione dal suo ambito di applicazione

per i rottami derivanti come scarti di lavorazione oppure originati da cicli produttivi o di consumo e riutilizzabili nell'industria siderurgica o metallurgica.

Anche l'art. 7, comma 1, lettera *b*), della legge provinciale n. 4 del 2006, escludendo dall'applicazione della legge medesima le terre e le rocce da scavo ed i residui della lavorazione della pietra non contaminati, destinati all'effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati, sarebbe in contrasto con la direttiva 2006/12/CE e con la nozione di rifiuto in essa contenuta.

4. - Successivamente alla proposizione del ricorso, tre delle norme censurate – artt. 7, comma 1, lettera *b*), 19, comma 3, lettera *b*), 20, comma 2, della legge provinciale n. 4 del 2006 – sono state modificate, rispettivamente, dai commi 1, 2 e 3 dall'art. 9 della legge provinciale 18 ottobre 2006, n. 11 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori). In forza del principio di effettività della tutela delle parti nei giudizi in via di azione, si impone il trasferimento delle questioni alle nuove norme, che lasciano sostanzialmente immutato il contenuto precettivo di quelle oggetto di censura ([sentenze n. 162 del 2007](#), [n. 449 del 2006](#)).

5. - La questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera *w*), numero 1, e 5, comma 1, lettera *b*), della legge provinciale n. 4 del 2006 è inammissibile.

Il ricorrente, infatti, non ha sufficientemente motivato la censura, omettendo, in particolare, di specificare le ragioni per le quali le due norme – la prima riguardante i «rottami ferrosi e non ferrosi derivanti da operazioni di recupero [...]», la seconda concernente «i materiali, le sostanze e gli oggetti che, senza necessità di operazioni di trasformazione, già presentino le caratteristiche delle materie prime secondarie» – siano «da esaminare in coordinamento tra loro».

6. - Le eccezioni d'inammissibilità sollevate con riferimento alle ulteriori questioni non sono fondate, in quanto nel ricorso i parametri del giudizio sono identificati in modo sufficientemente chiaro e le censure, seppur succintamente, sono argomentate in riferimento a ciascuno di essi.

Inoltre, sussiste l'interesse del ricorrente all'impugnazione dell'art. 7, comma 1, lettera *b*), della citata legge provinciale, concernente l'esenzione dal regime dei rifiuti di terre e rocce da scavo, nonché di residui della lavorazione della pietra non contaminati, poiché, indipendentemente dalla sostituzione del testo dell'art. 186 del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) ad opera dell'art. 2, comma 23, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), il parametro addotto inerisce non già alla violazione della competenza statale, ma all'inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, i quali si impongono anche alle Province autonome.

7. - Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 19, comma 3, lettera *b*), 20, comma 2, e 24, commi 1 e 2, della legge provinciale n. 4 del 2006 sono fondate entro i termini di seguito precisati.

L'imputazione delle norme impugnate alla competenza legislativa concorrente della Provincia in materia di "igiene e sanità" di cui all'art. 9, numero 10, dello statuto speciale, da esercitarsi nei limiti complessivamente indicati dagli artt. 4 e 5 dello stesso statuto, è corretta.

La legge provinciale, ai sensi dell'art. 1, per quanto qui rileva, «disciplina la gestione dei rifiuti, degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, nelle varie fasi di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento, compreso il controllo di queste operazioni».

Come dedotto dal ricorrente, la disciplina dei rifiuti si colloca, per consolidata giurisprudenza di questa Corte, nell'ambito della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione. Lo statuto speciale conferma questa competenza esclusiva dello Stato, ma riserva alla competenza della Provincia alcuni segmenti della tutela ambientale.

La competenza statale nella materia ambientale, infatti, si intreccia con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare *standard* di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (*ex multis*, [sentenza n. 407 del 2002](#)).

Pertanto, anche nel settore dei rifiuti, accanto ad interessi inerenti in via primaria alla tutela dell'ambiente, possono venire in rilievo interessi sottostanti ad altre materie, per cui la «competenza

statale non esclude la concomitante possibilità per le Regioni di intervenire [...], così nell'esercizio delle loro competenze in tema di tutela della salute», ovviamente nel rispetto dei livelli uniformi di tutela apprestati dallo Stato ([sentenza n. 62 del 2005](#); altresì, [sentenze n. 380 del 2007](#), [n. 12 del 2007](#), [n. 247 del 2006](#)).

La legge provinciale n. 4 del 2006 esplicita le sue «finalità» nell'art. 2, inserito nel titolo relativo alla gestione dei rifiuti, comprendendovi anche l'esigenza della protezione della salute dell'uomo («i rifiuti devono essere recuperati e smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo»). Essa, come la precedente legge della Provincia di Bolzano 6 settembre 1973, n. 61 (Norme per la tutela del suolo da inquinamenti e per la disciplina della raccolta, trasporto, e smaltimento dei rifiuti solidi e semisolidi) – «specificamente rivolta alla disciplina della raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti», abrogata dall'art. 46 della legge n. 4 del 2006, e adottata, secondo questa Corte, nell'esercizio «di potestà legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio e di urbanistica, nonché di potestà legislativa concorrente in materia di igiene e sanità» ([sentenza n. 312 del 2003](#)) – ha ad oggetto la cura di una molteplicità di interessi pubblici, in alcuni casi afferenti alla conservazione ed alla fruizione del territorio (si pensi alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti).

La competenza legislativa esclusiva in materia di “tutela del paesaggio” e “urbanistica” e la competenza legislativa concorrente in materia di “igiene e sanità” possono costituire un valido fondamento dell'intervento provinciale, ma tali competenze devono essere esercitate nel rispetto dei limiti generali di cui all'art. 4 dello statuto speciale, richiamati dall'art. 5 ed evocati dal ricorrente, limiti che nella specie non risultano osservati.

Anche di recente si è ribadito che «la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato», quella in materia di “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, cui, come precisato, pacificamente è riconducibile il settore dei rifiuti, «viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato» ([sentenza n. 378 del 2007](#)).

8. - In applicazione degli enunciati principi, deve rilevarsi che l'art. 19, comma 3, lettera *b*), della legge provinciale, stabilendo che «Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano ai trasporti di rifiuti speciali che non eccedano la quantità di 30 chilogrammi o di 30 litri al giorno, effettuati dal produttore dei rifiuti speciali stessi», ha introdotto una esenzione per i rifiuti pericolosi dall'obbligo del formulario d'identificazione in contrasto con l'art. 193 del d. lgs. n. 152 del 2006, destinato in ogni caso a prevalere ([sentenza n. 378 del 2007](#)), secondo cui «Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano [...] ai trasporti di rifiuti non pericolosi effettuati dal produttore dei rifiuti stessi, in modo occasionale e saltuario, che non eccedano la quantità di trenta chilogrammi o di trenta litri» (comma 4).

Il legislatore statale, invero, ha istituito un regime più rigoroso di controlli sul trasporto dei rifiuti pericolosi, in ragione della loro specificità (artt. 178, comma 1, e 184 del d. lgs. n. 152 del 2006) e in attuazione degli obblighi assunti in ambito comunitario, in base ai quali «per quanto riguarda i rifiuti pericolosi i controlli concernenti la raccolta ed il trasporto [...] riguardano l'origine e la destinazione dei rifiuti» (art. 5, comma 2, della direttiva 91/689/CEE del 12 dicembre 1991, relativa ai rifiuti pericolosi), poiché «una corretta gestione dei rifiuti pericolosi richiede norme supplementari e più severe che tengano conto della natura di questi rifiuti» (quarto *considerando* della direttiva citata).

Il formulario d'identificazione, strumento indicato dall'art. 5, comma 3, della citata direttiva 91/689/CEE, in mancanza del quale la legge statale, ove i rifiuti siano pericolosi, commina sanzioni penali (art. 258, comma 4, del d. lgs. n. 152 del 2006), consente di controllare costantemente il trasporto dei rifiuti, onde evitare che questi siano avviati per destinazioni ignote. La relativa disciplina statale, proponendosi come *standard* di tutela uniforme in materia ambientale, si impone nell'intero territorio nazionale e non ammette deroghe quali quelle previste dall'art. 19, comma 3, lettera *b*), della legge provinciale in esame.

9. - L'art. 20, comma 2, della legge provinciale n. 4 del 2006 concerne l'Albo nazionale gestori ambientali, struttura unitaria posta a presidio dell'affidabilità delle singole imprese aspiranti ad esercitare attività nel settore dei rifiuti, che, come tale, presuppone una uniformità di disciplina sul territorio nazionale.

Secondo l'art. 212, comma 5, del d. lgs. n. 152 del 2006, nel testo modificato dall'art. 2, comma 30, del d. lgs. n. 4 del 2008, «L'iscrizione all'Albo è requisito per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti non pericolosi, di raccolta e trasporto di rifiuti pericolosi, di bonifica dei siti, di bonifica dei beni contenenti amianto, di commercio ed intermediazione dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi, nonché di gestione di impianti di smaltimento e di recupero di titolarità di terzi e di gestione di impianti mobili di smaltimento e di recupero di rifiuti, nei limiti di cui all'art. 208, comma 15».

L'iscrizione all'Albo è posta dal legislatore statale in correlazione con l'esigenza di dare attuazione a direttive comunitarie (art. 12 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2006/12/CE del 5 aprile 2006, relativa ai rifiuti, e, prima, art. 12 della direttiva del Consiglio 75/442/CEE del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti; [Corte di giustizia, sentenza 9 giugno 2005, in causa C-270/03, Commissione c. Repubblica italiana](#)).

L'impugnato art. 20, comma 2, nel disporre che «La Giunta provinciale può, con riguardo all'obbligo e alle modalità d'iscrizione nell'Albo nazionale, emanare ai sensi dell'articolo 32 norme in deroga, onde consentire l'iscrizione con procedure semplificate per determinate attività oppure l'esenzione dall'obbligo di iscrizione», ammette deroghe alla disciplina contenuta nell'art. 212 del citato decreto delegato, mentre l'adozione di norme e condizioni per l'esonero dall'iscrizione ovvero per l'applicazione in proposito di procedure semplificate attiene necessariamente alla competenza statale, nell'osservanza della pertinente normativa comunitaria.

10. - Anche l'art. 24, commi 1 e 2, della legge provinciale n. 4 del 2006 interviene in senso riduttivo sulla disciplina uniforme stabilita dal legislatore statale nella materia ambientale, in ordine all'autorizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti, disciplina, cui, secondo precedenti affermazioni di questa Corte, «la legislazione regionale deve attenersi, proprio in considerazione dei valori della salute e dell'ambiente che si intendono tutelare in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale» ([sentenza n. 173 del 1998](#); si vedano, altresì, le sentenze [n. 194 del 1993](#), [n. 307 del 1992](#)).

Le norme impuginate, invero, consentono la messa in esercizio di un impianto di smaltimento o recupero di rifiuti prima che la sua regolarità sia valutata, in contrasto con l'opposto principio espresso dall'art. 208 del d. lgs. n. 152 del 2006, il quale, pure nel testo modificato dall'art. 2, comma 29-ter, del d. lgs. n. 4 del 2008, disciplina l'autorizzazione unica per i nuovi impianti senza prevedere alcuna forma di autorizzazione tacita, neppure provvisoria, e ciò in ottemperanza alle prescrizioni delle pertinenti direttive comunitarie, configurando queste ultime un sistema di autorizzazioni previe (artt. da 9 a 11 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2006/12/CE del 5 aprile 2006, relativa ai rifiuti e, prima, artt. da 9 a 11 della direttiva del Consiglio 75/442/CEE del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti; art. 3 della direttiva 91/689/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti pericolosi; [Corte di giustizia, sentenza 14 giugno 2001, in causa C-230/00, Commissione c. Belgio](#)).

11. - La questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera b), della legge provinciale n. 4 del 2006 è fondata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione.

Invero, alla luce dei principi espressi nella materia dalla Corte di giustizia – da ultimo ribaditi nella sentenza 18 dicembre 2007, in relazione all'esclusione delle terre e delle rocce da scavo destinate all'effettivo riutilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati dall'ambito di applicazione della disciplina nazionale sui rifiuti, ad opera dell'art. 10 della legge 23 marzo 2001, n. 93 (Disposizioni in campo ambientale) e dell'art. 1, commi 17 e 19, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, recante «Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive» ([Corte di giustizia, sentenza 18 dicembre 2007, in](#)

[causa C-194/05, Commissione c. Repubblica italiana](#)) – deve ritenersi che la norma denunciata si ponga in contrasto con la direttiva 2006/12/CE.

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera *a*), della direttiva 2006/12/CE si intende per rifiuto «qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi».

Le «terre e rocce» di cui al capitolo 17, sezione 17 05, del catalogo europeo dei rifiuti contenuto nella decisione 2000/532/CE del 3 maggio 2000 (Decisione della Commissione che sostituisce la decisione 94/3/CE che istituisce un elenco di rifiuti conformemente all'articolo 1, lettera *a*), della direttiva 75/442/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti e la decisione 94/904/CE del Consiglio che istituisce un elenco di rifiuti pericolosi ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, della direttiva 91/689/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti), vanno qualificate come «rifiuti», ai sensi della direttiva sopra citata, se il detentore se ne disfa ovvero ha l'intenzione o l'obbligo di disfarsene.

Tenuto conto dell'obbligo di interpretare in modo ampio la nozione di rifiuto, la possibilità di considerare un bene, un materiale o una materia prima derivante da un processo di estrazione o di fabbricazione che non è principalmente destinato a produrlo, un sottoprodotto di cui il detentore non intende disfarsi, deve essere limitata alle situazioni in cui il riutilizzo non è semplicemente eventuale, bensì certo, non richiede una trasformazione preliminare e interviene nel corso del processo di produzione o di utilizzazione ([Corte di giustizia, sentenza 11 novembre 2004, causa C-457/02, Niselli](#); [sentenza 11 settembre 2003, causa C-114/01, Avesta Polarit Chrome](#); [sentenza 18 aprile 2002, causa C-9/00, Palin Granit Oy](#)).

Al riguardo la Corte di giustizia ha precisato che la modalità di utilizzo di una sostanza non è determinante per qualificare o meno quest'ultima come rifiuto, poiché la relativa nozione non esclude le sostanze e gli oggetti suscettibili di riutilizzazione economica. Il sistema di sorveglianza e di gestione istituito dalla direttiva sui rifiuti intende, infatti, riferirsi a tutti gli oggetti e le sostanze di cui il proprietario si disfa, anche se essi hanno un valore commerciale e sono raccolti a titolo commerciale a fini di riciclo, di recupero o di riutilizzo ([Corte di giustizia, sentenza 18 dicembre 2007, in causa C-194/05, Commissione c. Repubblica italiana](#); [sentenza 18 aprile 2002, causa C-9/00, Palin Granit Oy](#); [sentenza 25 giugno 1997, cause riunite C-304/94, C-330/94, C-342/94 e C-224/95, Tombesi](#)).

La norma provinciale fa sorgere la presunzione che, nelle situazioni da esse previste, le terre e rocce da scavo costituiscano sottoprodotti che presentano per il loro detentore, data la sua volontà di riutilizzarli, un vantaggio o un valore economico anziché un onere di cui egli cercherebbe di disfarsi.

Se tale ipotesi in determinati casi può corrispondere alla realtà, non può esistere alcuna presunzione generale in base alla quale un detentore di terre e rocce da scavo tragga dal loro riutilizzo un vantaggio maggiore rispetto a quello derivante dal mero fatto di potersene disfare ([Corte di giustizia, sentenza 18 dicembre 2007, in causa C-194/05, Commissione c. Repubblica italiana](#)).

L'art. 7, comma 1, lettera *b*), della legge provinciale, dunque, sottraendo alla nozione di rifiuto taluni residui che invece, in base a quanto esposto, corrispondono alla definizione sancita dall'art. 1, lettera *a*), della direttiva 2006/12/CE, si pone in contrasto con la direttiva medesima, la quale funge da norma interposta atta ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'ordinamento comunitario, in base all'art. 117, primo comma, della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera *w*), numero 1, e 5, comma 1, lettera *b*), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 26 maggio 2006, n. 4 (La gestione dei rifiuti e la tutela del suolo), promossa, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, lettera b), 19, comma 3, lettera b), 20, comma 2, e 24, commi 1 e 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 26 maggio 2006, n. 4 (La gestione dei rifiuti e la tutela del suolo).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 marzo 2008.

Sentenza del 14 marzo 2008, n. 63		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Lombardia Regione Veneto	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Concorrenza di competenze Finanziamenti statali Interesse unitario/disciplina uniforme Intese, accordi e pareri Principio di leale collaborazione Principio di sussidiarietà Tutela della concorrenza Vincoli ed obblighi comunitari	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 1, comma 853, legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007)	artt. 117, 118 e 119, Cost. principio di leale collaborazione	illegittimità costituzionale
	artt. 3 e 97, Cost.	inammissibilità della questione
Sintesi		
<p>Le questioni di illegittimità costituzionale sollevate in relazione ai principi di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost. sono dichiarate inammissibili, perché, secondo il costante orientamento della Corte, le Regioni possono far valere il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza solo ove esso si risolva in una lesione delle proprie competenze e ciò non è stato prospettato nel caso di specie.</p> <p>La norma della legge finanziaria statale per il 2007 che disciplina le modalità di erogazione e gestione del "Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti UE sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà" è dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede che i poteri del CIPE di determinazione dei criteri e delle modalità di attuazione degli interventi di questo fondo siano esercitati d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome. La Corte arriva a pronunciarsi sulla fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate sviluppando argomentazioni che si basano su sue precedenti sentenze relative a vari aspetti utili ai fini della valutazione della fattispecie concreta.</p> <p>La disposizione impugnata, infatti, riguarda un fondo statale a destinazione vincolata e la Corte ha costantemente affermato che la legge statale non può ingerirsi nelle materie di competenza regionale residuale o concorrente con la previsione di nuovi finanziamenti a destinazione vincolata. La norma statale censurata disciplina finanziamenti che incidono sui vari settori in cui possono trovarsi ad operare le imprese in difficoltà, quali agricoltura, commercio, industria, pesca, turismo, e ad essi corrispondono altrettante materie, tutte essenzialmente di competenza regionale.</p> <p>La Corte, poi, non ritiene giustificabile l'intervento del legislatore statale in relazione ad aiuti di Stato, di cui si tratta nel caso di specie, con il riferimento alla tutela della concorrenza, di</p>		

competenza esclusiva statale, in quanto, alla luce della sua precedente giurisprudenza, la tutela della concorrenza comprende sia misure di tutela della concorrenza in senso proprio, che cioè colpiscono comportamenti anticoncorrenziali delle imprese, sia misure di promozione della concorrenza, ma non può comprendere gli aiuti di Stato, che sono consentiti solo eccezionalmente, proprio in deroga alla concorrenza.

Neppure è stata accolta la ricostruzione della difesa erariale secondo cui la norma impugnata costituirebbe adempimento di un obbligo comunitario di esclusiva competenza statale, proprio perché, come già evidenziato, la norma in esame non incide su materie attribuite alla competenza esclusiva dello Stato che potrebbero giustificare un simile intervento da parte del legislatore statale. La norma impugnata che disciplina il fondo in esame è, però, diretta a perseguire finalità di politica economica che sfuggono alla dimensione esclusivamente regionale, quale il sostegno ad imprese in difficoltà la cui scomparsa dal mercato potrebbe danneggiare il sistema economico produttivo nazionale. L'esigenza di esercizio unitario giustifica, quindi, l' "attrazione in sussidiarietà" allo Stato di funzioni spettanti alle Regioni, che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, deve avvenire nel rispetto del principio di leale collaborazione, dando il dovuto risalto alle attività concertative e di coordinamento orizzontale, quali le intese.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 853, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), promossi con ricorsi delle Regioni Veneto e Lombardia, notificati il 23 e il 26 febbraio 2007, depositati in cancelleria il 1° e il 7 marzo 2007 ed iscritti ai nn. 10 e 14 del registro ricorsi 2007.

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

udito nell'udienza pubblica del 12 febbraio 2008 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

uditi gli avvocati Mario Bertolissi e Andrea Manzi per la Regione Veneto, Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - La Regione Veneto e la Regione Lombardia, con due distinti ricorsi, hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose norme della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007).

1.1. - Le impugnazioni aventi ad oggetto l'art. 1, comma 853, della legge n. 296 del 2006, sono qui trattate separatamente rispetto alle altre questioni promosse nei suddetti ricorsi e, in quanto aventi ad oggetto la stessa norma e formulate in riferimento a profili e con argomenti in parte coincidenti, vanno riunite per essere decise con la medesima sentenza.

2. - La predetta norma è censurata in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché al principio della leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, della Costituzione e 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, ed ai principi di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.) e di ragionevolezza (art. 3 Cost.).

La Regione Veneto sostiene che la disposizione, stabilendo che gli interventi del «Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti UE sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà» sono disposti sulla base di criteri e modalità fissati dal CIPE, con propria delibera, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, e che per la loro attuazione il Ministro dello sviluppo economico può avvalersi di Sviluppo Italia S.p.a., invaderebbe la competenza regionale residuale in materia di «impresa», in violazione dell'art. 117 della Costituzione. Secondo la ricorrente, un simile intervento del legislatore statale non potrebbe ritenersi fondato neppure sull'attrazione in sussidiarietà allo Stato della competenza di cui all'art. 118 della Costituzione, non essendo ravvisabile alcuna esigenza di esercizio unitario della competenza stessa e, in ogni caso, non essendo la disciplina in esso contenuta idonea e proporzionata al soddisfacimento della predetta esigenza unitaria.

Entrambe le Regioni ricorrenti sostengono inoltre che, anche ove si volesse ritenere che sussista la necessità di una disciplina accentrata nel settore e che quella posta dal comma 853 sia idonea e proporzionata a soddisfarla, sarebbe, comunque, violato il principio di leale collaborazione, stabilito dagli artt. 5 e 120 della Costituzione, non essendo prevista alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni nella programmazione, gestione e attuazione delle misure ricollegabili al Fondo.

3. - Le questioni prospettate della Regione Lombardia in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione sono inammissibili.

Secondo il consolidato orientamento di questa Corte, le Regioni possono far valere il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza solo ove esso si risolva in una lesione di sfere di competenza regionali (così, fra le tante, sentenze n. 401 del 2007, n. 116 del 2006, n. 383 del 2005). Nel caso di specie, le censure dedotte, oltre ad essere generiche, non sono prospettate in maniera da far derivare dalla pretesa violazione dei richiamati parametri costituzionali una compressione dei poteri delle Regioni, con conseguente inammissibilità delle stesse.

4. - Le ulteriori questioni sollevate nei confronti dell'art. 1, comma 853, della legge n. 296 del 2006 sono fondate nei termini di seguito precisati.

4.1. - In linea preliminare, occorre procedere ad individuare la materia sulla quale detta norma va ad incidere.

La norma stabilisce la disciplina delle modalità di erogazione e gestione del «Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti UE sugli aiuti di Stato per il

salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà», riconducibile alla categoria dei fondi statali a destinazione vincolata. In relazione a tali fondi, questa Corte ha costantemente affermato che la legge statale, nelle materie di competenza regionale residuale o concorrente, non può prevedere nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, «che possono divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza» (per tutte sentenza n. 77 del 2005). Alla luce di siffatto principio, occorre, pertanto, preliminarmente valutare se il Fondo in esame incida o meno in una materia di competenza regionale residuale o concorrente.

4.2. - Il «Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti UE sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà» è stato istituito dall'art. 11, comma 3, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (recante «Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale»), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 maggio 2005, n. 80. Tale norma si è tuttavia limitata ad istituire il predetto Fondo ed a stabilirne la dotazione finanziaria per l'anno 2005, identificandone genericamente le finalità negli aiuti per la ristrutturazione ed il salvataggio delle imprese in difficoltà, in linea con le indicazioni comunitarie.

Il citato art. 1, comma 853, ha quindi attribuito al CIPE il compito di definire, con propria delibera, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, le tipologie di aiuto concedibile, le priorità di natura produttiva nonché i requisiti economici e finanziari delle imprese da ammettere ai benefici e per l'eventuale coordinamento delle altre amministrazioni interessate, «in conformità agli orientamenti comunitari in materia», sicché è appunto questa disposizione, e la disciplina con la stessa stabilita, che è suscettibile di determinare la lesione denunciata con i ricorsi in esame.

La norma impugnata non identifica i settori nei quali operano le imprese in difficoltà che, eventualmente, sono beneficiarie di detti aiuti. Gli Orientamenti comunitari ai quali la medesima norma rinvia (Comunicazione della Commissione 2004/C244/02, adottata il 7 luglio 2004) prevedono che i finanziamenti in questione riguardino «tutti i settori di attività, esclusi i settori del carbone e dell'acciaio, ma compresa la pesca e l'acquacoltura» e, nel rispetto delle relative disposizioni specifiche, l'agricoltura; contengono anche «norme specifiche per le piccole e medie imprese e per il settore agricolo».

Pertanto, risulta chiaro che la disposizione in esame disciplina finanziamenti riferibili ad una pluralità di materie, in relazione ai molteplici settori nei quali le imprese in difficoltà, cui detti finanziamenti sono destinati, si trovino ad operare.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione Veneto, non è, infatti, configurabile una materia «impresa», disgiunta dai settori (riconducibili, tra l'altro, esemplificativamente, all'agricoltura, al commercio, al turismo, all'industria) nei quali le imprese operano, non espressamente richiamata negli elenchi dell'art. 117 della Costituzione e che, per ciò solo, possa ritenersi attribuita alla competenza residuale delle Regioni.

Inoltre, la disciplina dei finanziamenti in esame neppure può essere ricondotta allo «sviluppo economico e produttivo», dato che, come questa Corte ha affermato, lo «sviluppo economico» non è configurabile quale materia spettante alla competenza legislativa regionale di tipo residuale, ma è piuttosto «una espressione di sintesi, meramente descrittiva, che comprende e rinvia ad una pluralità di materie» attribuite sia alla competenza statale che a quella regionale (sentenze n. 430 del 2007 e n. 165 del 2007).

Nella specie, i settori nei quali operano le imprese in difficoltà, in favore delle quali possono essere erogati i finanziamenti – come risulta dai citati Orientamenti comunitari – sono i più vari (agricoltura, commercio, industria, pesca, turismo etc.) e ad essi corrispondono altrettante materie, tutte essenzialmente di competenza regionale.

4.3. - Il riferimento alla «tutela della concorrenza» quale materia di competenza statale esclusiva, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa erariale, non può giustificare l'intervento del

legislatore statale in relazione ad aiuti di Stato, i quali, quando consentiti, lo sono normalmente in deroga alla tutela della concorrenza.

Questa Corte ha affermato che la predetta materia comprende «le misure legislative di tutela in senso proprio, che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione» e quelle «di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, in generale i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche» (sentenza n. 430 del 2007). Dunque, detta materia non può essere estesa fino a ricomprendere «quelle misure statali che non intendono incidere sull'assetto concorrenziale dei mercati o che addirittura lo riducono o lo eliminano» (sentenza n. 430 del 2007) o che, lungi dal costituire uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza, contrastano con i principi comunitari e contraddicono apertamente il fine (la tutela della concorrenza), che pur affermano di voler perseguire (sentenza n. 1 del 2008).

Inoltre, neppure può ritenersi – come dedotto dal resistente – che la norma impugnata costituisca adempimento di un obbligo comunitario di esclusiva competenza statale. Infatti, tale norma si limita a disciplinare le modalità di gestione del Fondo, già istituito in attuazione degli orientamenti comunitari sugli aiuti alle imprese in difficoltà (contenuti nella richiamata comunicazione della Commissione UE) dall'art. 11, comma 3, del d.l. n. 35 del 2005, e non ha attinenza con la disciplina dei rapporti dello Stato con l'Unione europea, evocata dalla lettera *a*) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione.

Peraltro, tale competenza esclusiva dello Stato nella materia suddetta deve essere intesa tenendo conto che il medesimo art. 117 della Costituzione non solo attribuisce alla competenza regionale concorrente la «materia» dei rapporti delle Regioni con l'Unione europea (comma terzo), ma riconosce alle Regioni il potere di dare attuazione alla normativa comunitaria nelle materie di loro spettanza (comma quinto); quindi, l'intervento del solo legislatore statale per l'adempimento di un obbligo comunitario si giustifica solo nel caso in cui esso incida su materie di competenza statale esclusiva (sentenza n. 116 del 2006).

Nella specie non si configurano, pertanto, materie di competenza statale esclusiva sulle quali la norma impugnata incide, in quanto quelle interessate dai finanziamenti in esame corrispondono ai molteplici settori (ad esempio, il commercio, l'agricoltura, il turismo, l'industria) nei quali operano le imprese in difficoltà che siano beneficiarie dei medesimi, riconducibili a materie di competenza regionale.

4.4. - Occorre poi considerare che la norma impugnata, disciplinando le modalità di gestione ed erogazione del Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti UE sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà, è strumentale rispetto al conseguimento di obiettivi che sono quelli delineati dalla stessa Comunicazione della Commissione UE. Siffatti obiettivi corrispondono a «ragioni di politica sociale o regionale» connesse ai «positivi effetti economici dell'attività delle piccole e medie imprese», o anche, in via eccezionale, alla opportunità di «conservare una struttura di mercato concorrenziale nel caso in cui la scomparsa di imprese possa determinare una situazione di monopolio o di oligopolio ristretto».

Pertanto, il Fondo in esame risulta diretto a perseguire finalità di politica economica – costituite dal sostegno alle imprese in difficoltà, la cui scomparsa dal mercato potrebbe danneggiare il sistema economico produttivo nazionale – che, almeno in parte, sfuggono alla sola dimensione regionale (l'intervento tramite Sviluppo Italia s.p.a. prefigurato dalla norma impugnata non esclude quello analogo delle Regioni, in linea con quanto già avvenuto, come dimostrato dalla legislazione regionale di settore: così ad es. l'art. 10 della legge della Regione Calabria 8 luglio 2002, n. 24; l'art. 8 della legge della Regione Emilia-Romagna 28 dicembre 1999 n. 39); e che sono, perciò, tali da giustificare la deroga al normale riparto di competenze fra lo Stato e le Regioni e la conseguente «attrazione in sussidiarietà» allo Stato della relativa disciplina, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (sentenza n. 242 del 2005).

Tuttavia, «l'attrazione in sussidiarietà» allo Stato di funzioni spettanti alle Regioni, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, comporta la necessità che lo Stato coinvolga le Regioni stesse «poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n.303 del 2003).

Nel caso in esame, la norma impugnata, in violazione di detti parametri, attribuisce invece al CIPE il potere di stabilire, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, criteri e modalità di realizzazione degli interventi del Fondo, determinando le tipologie di aiuto concedibile, le priorità di natura produttiva, i requisiti economici e finanziari delle imprese da ammettere ai benefici, nonché i criteri dell'eventuale coordinamento con le altre amministrazioni interessate, senza prevedere un coinvolgimento delle Regioni idoneo ad equilibrare le esigenze di leale collaborazione con quelle di esercizio unitario delle funzioni attratte in sussidiarietà al livello statale.

Pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma, nella parte in cui non stabilisce che i poteri del CIPE di determinazione dei criteri e delle modalità di attuazione degli interventi di cui al Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti UE sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà siano esercitati d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle restanti questioni di legittimità costituzionale sollevate con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 853, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), nella parte in cui non prevede che i poteri del CIPE di determinazione dei criteri e delle modalità di attuazione degli interventi di cui al Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti UE sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà siano esercitati d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 853, della legge n. 296 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 97, della Costituzione, dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 marzo 2008.

Sentenza del 28 marzo 2008, n. 75		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Lombardia Regione Toscana, Regione Valle d'Aosta	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Ordinamento e organizzazione amministrativa statale Formazione dei dipendenti pubblici	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 1, comma 581, legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007)	artt. 117 e 118, Cost.	inammissibilità della questione
art. 1, comma 584, l. 296/2006	artt. 3, 97, 117, 118, 119 e 120, Cost.	inammissibilità della questione
art. 1, commi 583 e 585, legge 296/2006	artt. 3, 97, 118 e 120, Cost. art. 2 Statuto speciale per la Regione Valle d'Aosta, emanato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4	non fondatezza della questione
Sintesi		
<p>La normativa impugnata concerne la formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni e dispone, tra l'altro, la soppressione della Scuola superiore della pubblica amministrazione e l'istituzione dell'Agenzia per la formazione dei dirigenti e dipendenti delle amministrazioni pubbliche – Scuola nazionale della pubblica amministrazione.</p> <p>Secondo la Corte, le questioni sollevate dalle Regioni ricorrenti, oltre ad essere in parte inammissibili, sono infondate, in quanto si fondano sull'erroneo presupposto che le norme statali impugnate si applichino anche alle amministrazioni regionali e locali.</p> <p>A giudizio della Corte tali norme, infatti, devono essere interpretate in modo conforme a Costituzione, intendendo con l'espressione «pubbliche amministrazioni» le sole amministrazioni statali.</p>		

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 581, 583, 584 e 585, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), promossi con ricorsi delle Regioni Toscana, Valle d'Aosta e Lombardia, notificati il 23, il 22 e il 26 febbraio 2007, depositati in cancelleria il 27 e 28 febbraio e il 7 marzo 2007 ed iscritti ai nn. 8, 9 e 14 del registro ricorsi 2007.

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

udito nell'udienza pubblica del 29 gennaio 2008 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi gli avvocati Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Francesco Saverio Marini per la Regione Valle d'Aosta, Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Le Regioni Toscana, Valle d'Aosta e Lombardia, con tre distinti ricorsi, hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), tra cui l'art. 1, commi 581, 583, 584 e 585.

Le Regioni ricorrenti ritengono che le disposizioni in questione, volte a riformare il sistema di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, imponendo alle amministrazioni stesse – compresi le Regioni e gli enti locali – di servirsi, per la formazione del proprio personale, di organismi accreditati dall'Agenzia nazionale e attribuendo quindi le relative funzioni amministrative a un'amministrazione dello Stato, violino l'art. 117 della Costituzione, in quanto intervengono in materie riservate alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni, quali la

formazione professionale e l'organizzazione degli uffici regionali. Le Regioni Toscana e Lombardia, sulla base dello stesso presupposto interpretativo, lamentano altresì la lesione dell'art. 118 Cost., mancando le condizioni per l'esercizio unitario delle funzioni amministrative ed essendo violato il principio di leale collaborazione. La sola Regione Lombardia lamenta anche la lesione di altre norme costituzionali: l'art. 3, sotto il profilo della ragionevolezza; l'art. 97, sotto il profilo del buon andamento dell'amministrazione; l'art. 119; l'art. 120, sotto il profilo della leale collaborazione. La Regione Valle d'Aosta, infine, lamenta la lesione della potestà legislativa esclusiva attribuita dal relativo statuto speciale.

2. - Le impugnazioni aventi a oggetto i commi 581, 583, 584 e 585 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 sono qui trattate separatamente rispetto alle altre questioni promosse nei ricorsi nn. 9 e 14 del 2007. Esse, in quanto formulate con riferimento a profili in parte coincidenti, possono essere decise con un'unica pronuncia.

3. - La questione di legittimità costituzionale del comma 581 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, sollevata dalla Regione Toscana con riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., è inammissibile.

La Regione non chiarisce come la disposizione in questione, che definisce le funzioni di un ente nazionale, quale la nuova Agenzia per la formazione, possa determinare una lesione della sfera di autonomia garantita alle Regioni.

4. - Allo stesso modo, la questione di legittimità costituzionale del comma 584 dell'art. 1 della stessa legge, sollevata dalla Regione Lombardia con riferimento agli artt. 3, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost., è inammissibile.

La censura non è argomentata, né si vede come la disposizione impugnata, che riguarda la definizione annuale del fabbisogno di dirigenti da parte delle amministrazioni dello Stato, possa incidere sulla sfera di autonomia garantita alle Regioni.

5. - Le questioni di legittimità costituzionale relative ai commi 583 e 585 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, sollevate dalle Regioni Toscana, Valle d'Aosta e Lombardia con riferimento all'art. 117 Cost., dalle Regioni Toscana e Lombardia con riferimento all'art. 118 Cost., dalla Regione Lombardia con riferimento agli artt. 3, 97, 119 e 120 Cost., e dalla Regione Valle d'Aosta con riferimento all'art. 2 dello statuto speciale per la Regione Valle d'Aosta, non sono fondate.

Le censure prospettate dalle Regioni ricorrenti si basano sul presupposto che le disposizioni impugnate si applichino anche alle amministrazioni regionali e locali. Esse, invece, possono essere interpretate in modo conforme a Costituzione, intendendo in senso meno ampio l'espressione «pubbliche amministrazioni», contenuta nei due commi impugnati. Questa Corte già in precedenti decisioni ha escluso che detta espressione comprendesse le Regioni e gli enti locali ([sentenze n. 31 del 2005](#) e [nn. 3 e 390 del 2004](#)). Nel caso in esame, a sostegno di questa interpretazione può essere invocato il fatto che la riforma del sistema di formazione dei dipendenti pubblici, operata con la legge impugnata, si svolge a livello nazionale: le disposizioni dei commi 580-586 menzionano espressamente le amministrazioni statali e il reclutamento di dirigenti statali (commi 580, 582 e 584) e riordinano le sole scuole di formazione nazionali (commi 580, 582 e 585), ignorando le strutture di formazione delle Regioni. Si può dunque ritenere che il legislatore statale non abbia voluto estendere il sistema di accreditamento all'attività di formazione assicurata dalle Regioni e dagli enti locali.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale del comma 581 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), sollevata dalla Regione Toscana in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, con il ricorso in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale del comma 584 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, sollevata dalla Regione Lombardia, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost., con il ricorso in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 583 e 585 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, sollevate in riferimento all'art. 117 Cost., dalle Regioni Toscana, Valle d'Aosta e Lombardia, in riferimento all'art. 118 Cost., dalle Regioni Toscana e Lombardia, in riferimento agli artt. 3, 97, 119 e 120 Cost., dalla Regione Lombardia e, in riferimento all'art. 2 dello statuto speciale per la Regione Valle d'Aosta, emanato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, dalla Regione Valle d'Aosta, con i ricorsi in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 marzo 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 2008.

Sentenza del 4 aprile 2008, n. 86		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	Tribunale di Grosseto	
Interveniente	Regione Toscana Presidente del Consiglio dei ministri	
Materia	Tutela della salute	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 15 <i>quinquies</i> , comma 5, decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e art. 59, comma 1, legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale) come interpretato autenticamente dall'art. 6, legge della Regione Toscana 14 dicembre 2005, n. 67 (Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale). Interpretazione autentica dell'articolo 59 della L.R. n. 40/2005)	art. 3, Cost.	non fondatezza della questione
Sintesi		
<p>In attuazione delle disposizioni del d.lgs. 502/1992 i dirigenti sanitari sono tenuti ad optare, entro un determinato termine, tra l'esercizio della professione in via esclusiva e quello all'interno delle strutture appositamente allestite nel presidio sanitario di appartenenza (c.d. attività "<i>intra moenia</i>"). Il giudice rimettente dubita della costituzionalità delle norme in questione in quanto porrebbero sullo stesso piano coloro che possono concretamente esercitare l'attività intramuraria, avendo a disposizione idonee strutture, e i dirigenti sanitari che, invece, non hanno tale possibilità a causa della mancanza di idonee strutture.</p> <p>La Corte svolge, in via preliminare, una disamina dell'evoluzione della disciplina relativa al rapporto di lavoro dei dirigenti del servizio sanitario nazionale per concludere che "l'inconveniente lamentato dal rimettente e dalle parti private, nei limitati casi in cui si verifica, non nasce come conseguenza diretta ed immediata delle previsioni legislative censurate, ma deriva dalle differenti condizioni fattuali in cui possono trovarsi le strutture sanitarie pubbliche. Da ciò consegue che, al più, può venire in rilievo una situazione di disparità di mero fatto, alla quale la giurisprudenza</p>		

costituzionale ha sempre negato rilevanza agli effetti della violazione dell'art. 3 Cost.”
Rileva infine la Corte che “l'eventuale inadempimento (o il ritardo nell'adempimento) da parte degli organi delle strutture sanitarie pubbliche, in modo speciale del direttore generale di esse (come implicitamente conferma il comma 7 dell'art. 5 della legge 120 del 2007, nel prevedere la possibilità della destituzione di quest'ultimo), nella predisposizione di quanto necessario per lo svolgimento dell'attività libero-professionale intramuraria da parte dei medici che abbiano optato per il rapporto esclusivo, potrebbe dare luogo a gravi forme di responsabilità dei medesimi organi. Risultano, quindi, previsti, adeguati strumenti affinché possano trovare rimedio i descritti inconvenienti di fatto lamentati dal giudice rimettente e dalle parti private.”.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art 15-*quinquies*, comma 5, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), e dell'art. 59, comma 1, della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale), «come interpretato autenticamente» dall'art. 6 della legge della Regione Toscana 14 dicembre 2005, n. 67, recante «Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale). Interpretazione autentica dell'articolo 59 della L.R. n. 40/2005», promosso con ordinanza del 30 ottobre 2006 dal Tribunale di Grosseto, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento civile vertente tra S. V. ed altra e l'Azienda U.S.L. n. 9 di Grosseto, iscritta al n. 533 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 32, prima serie speciale, dell'anno 2007.

Visti gli atti di costituzione di S. V., della SOI SAMOI – Società Oftalmologica Italiana – Associazione Medici Oculisti Italiana nonché gli atti di intervento della Regione Toscana e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 26 febbraio 2008 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi gli avvocati Gualtiero Pittalis per S. V., Gian Carlo Muccio per la SOI AMOI, Società Oftalmologica Italiana – Associazione Medici Oculisti Italiana, Vincenzo Cocozza per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Paolo Cosentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Torna all'esame di questa Corte la questione, già sollevata dal Tribunale ordinario di Grosseto, in funzione di giudice del lavoro, in relazione alla quale sono già state adottate due ordinanze di restituzione degli atti al giudice rimettente ([ordinanze n. 309 del 2002](#) e [n. 422 del 2005](#)) in ragione di *ius superveniens*.

Con l'ordinanza di rimessione di cui in epigrafe, il medesimo Tribunale ha sollevato questione di legittimità costituzionale – in riferimento all'art. 3 della Costituzione – dell'art 15-*quinquies*, comma 5, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), e dell'art. 59, comma 1, della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale), «come interpretato autenticamente» dall'art. 6 della legge regionale 14 dicembre 2005, n. 67, recante «Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale). Interpretazione autentica dell'articolo 59 della L.R. n. 40/2005».

Il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale delle suddette norme, in quanto «comportano la perdita della funzione dirigenziale» di una struttura sanitaria «in caso di scelta del medico di proseguire l'attività *extra moenia* senza distinguere l'ipotesi in cui vi sia la possibilità concreta dell'esercizio della libera professione *intra moenia* da quella in cui tale possibilità concreta non vi sia».

1.2. - Ritenuta la perdurante rilevanza della questione, pur a seguito delle sopravvenienze normative che avevano indotto questa Corte a pronunciare le due ordinanze di restituzione degli atti sopra ricordate, il rimettente assume che le norme censurate – stabilendo che l'incarico di direzione di una struttura sanitaria, semplice o complessa, implica, senza eccezione alcuna, il rapporto di lavoro esclusivo – finiscono con il parificare, irragionevolmente, «il dirigente che possa esercitare un'effettiva scelta tra due opzioni entrambe praticabili (laddove siano state concretamente allestite le strutture per la libera professione *intra moenia*) e il dirigente a cui sia in concreto preclusa l'alternativa della libera professione *intra moenia*», in ragione della mancata predisposizione di tali strutture.

Inoltre, la contestata disciplina, con previsione oltretutto irragionevole, impone al dirigente «di esercitare l'opzione prima di sapere se, effettivamente, l'azienda predisporrà le strutture necessarie all'esercizio della libera professione», costringendolo così «ad un salto nel buio».

2. - È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo la declaratoria di inammissibilità della questione, ovvero il rigetto della stessa.

In particolare, la difesa erariale reputa che il dubbio di costituzionalità sollevato dal rimettente debba ritenersi superato alla luce di quanto affermato da questa Corte con la [sentenza n. 181 del 2006](#). Si tratta della pronuncia che ha definito un giudizio di legittimità costituzionale in via principale avente ad oggetto, tra le altre norme, tanto l'art. 2-*septies*, comma 1, del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81 (Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2004, n. 138 (disposizione, questa, che ha sostituito il comma 4 dell'art. 15-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992, cancellando il principio della irreversibilità che caratterizzava il rapporto esclusivo dei dirigenti sanitari), quanto l'art. 59, comma 1, della legge regionale della Toscana n. 40 del 2005 (cioè proprio una delle due norme censurate

dall'odierno rimettente), il quale prevede che gli incarichi di direzione delle strutture organizzative sanitarie siano conferiti ai dirigenti sanitari «in regime di rapporto di lavoro esclusivo da mantenere per tutta la durata dell'incarico».

3. - Si sono costituiti nel presente giudizio il ricorrente del giudizio principale e la Società Oftalmologica Italiana – Associazione Medici Oculisti Italiani (SOI-AMOI), già interveniente nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento della questione sollevata dal giudice rimettente e sollecitando un ampliamento del *thema decidendum*.

In particolare, la predetta SOI-AMOI ha chiesto la declaratoria di illegittimità costituzionale anche «delle disposizioni di cui agli artt. 3 e 5» del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419), e delle norme «di cui agli artt. 15, 15-bis, 15-ter, 15-quater, 15-quinquies, 15-sexies, 15-nonies» del d.lgs. n. 502 del 1992, nonché della legge regionale della Toscana 22 ottobre 2004, n. 56, recante «Modifiche alla legge regionale 8 marzo 2000, n. 22 (Riordino delle norme per l'organizzazione del servizio sanitario regionale) in materia di svolgimento delle funzioni di direzione delle strutture organizzative», ipotizzando la «violazione degli artt. 3, 32, 33, 36, 41, 76, 97 e 117 della Costituzione».

4. - È intervenuta anche la Regione Toscana per chiedere il rigetto della questione, richiamando anch'essa la già citata [sentenza n. 181 del 2006](#).

In via preliminare, peraltro, la Regione ha chiesto che venga dichiarata l'inammissibilità dell'ampliamento del *thema decidendum*, rispetto a quello prospettato nell'ordinanza di rimessione. Essa, inoltre, ha dedotto il difetto di rilevanza della questione sollevata, in quanto, essendo stata eccepita l'illegittimità delle norme censurate «sul presupposto della mancanza degli spazi idonei per lo svolgimento dell'attività *intra moenia*», la censura sarebbe divenuta irrilevante per effetto della deliberazione della Giunta regionale della Toscana 23 luglio 2007, n. 555 (la quale, in relazione proprio all'Azienda USL 9 di Grosseto, ha stabilito la realizzazione delle strutture per lo svolgimento dell'attività *intra moenia* entro il 31 luglio 2007), e, soprattutto, della deliberazione aziendale n. 494 del 2007 (nella quale si dà atto che la predetta Azienda ha già predisposto tutti gli spazi e le tecnologie idonei all'attività intramuraria).

5. - In via preliminare, debbono essere esaminate proprio le eccezioni pregiudiziali sollevate dalla Regione Toscana.

5.1. - La prima eccezione è fondata.

Deve, infatti, ribadirsi, quanto all'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale, che esso è «limitato alle norme ed ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione, poiché, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, non possono essere presi in considerazione, oltre i limiti in queste fissate, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia che siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia che siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze» (così, testualmente, [l'ordinanza n. 174 del 2003](#), nonché, nello stesso senso, [la sentenza n. 244 del 2005](#) e [l'ordinanza n. 273 del 2005](#)).

Conseguentemente, devono ritenersi inammissibili le deduzioni delle parti private, costituite nel presente giudizio, dirette ad estendere il *thema decidendum* non soltanto attraverso l'evocazione di ulteriori parametri costituzionali, ma anche attraverso la denuncia di norme ulteriori rispetto a quelle sospettate di illegittimità costituzionale dal giudice rimettente.

5.2. - Non può essere accolta, invece, l'eccezione di inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, atteso che le deliberazioni alle quali fa riferimento la difesa regionale sono di epoca successiva, oltre che alla instaurazione del giudizio *a quo*, anche alla stessa ordinanza di rimessione.

6. - Ciò premesso, passando ad esaminare il merito del presente giudizio, deve rilevarsi come la questione sollevata dal Tribunale ordinario di Grosseto non sia fondata.

7. - Al riguardo, appare necessario ripercorrere, nei suoi passaggi più significativi, l'evoluzione complessiva della disciplina del rapporto di lavoro dei dirigenti del Servizio sanitario nazionale, contraddistinta sin dall'origine da un tendenziale disfavore nei confronti dello svolgimento dell'attività libero-professionale.

7.1. - In tale prospettiva, deve rammentarsi, innanzitutto, che ai sensi dell'art. 43, lettera *d*), della legge 12 febbraio 1968, n. 132 (Enti ospedalieri e assistenza ospedaliera), venne stabilito il principio dell'incompatibilità tra rapporto di servizio «a tempo definito» del medico ospedaliero e l'esercizio di attività professionale in case di cura private, principio che superò indenne lo scrutinio di costituzionalità condotto con la [sentenza n. 103 del 1977](#). Questa Corte, infatti, sottolineò gli «effetti negativi ed impeditivi» che avrebbe avuto, rispetto alla scelta legislativa di potenziare con nuove strutture il servizio pubblico di assistenza ospedaliera, «il consentire alla collaterale organizzazione dell'assistenza sanitaria privata di assorbire, con impegni quasi sempre non accidentali, il personale sanitario ospedaliero».

Detta scelta legislativa venne, poi, confermata dall'art. 24 del d.P.R. 27 marzo 1969, n. 130 (Stato giuridico dei dipendenti degli enti ospedalieri), che, dando attuazione al suddetto principio di incompatibilità, definì compiutamente due diverse tipologie di rapporti di lavoro. Si prevede, infatti, accanto ad un rapporto a «tempo pieno» (instaurato «a domanda» e comportante l'attribuzione di un «premio di servizio», che bilanciava la «rinuncia alla attività libero-professionale extra-ospedaliera» e la «totale disponibilità» per i compiti d'istituto dell'ente ospedaliero), un rapporto a «tempo definito», contraddistinto dalla «facoltà del libero esercizio professionale, anche fuori dell'ospedale», purché non in contrasto con le incompatibilità disposte dal predetto art. 43, lettera *d*), della citata legge n. 132 del 1968.

7.2. - Tale impianto complessivo risultò confermato anche dall'art. 35, secondo comma, lettere *c*) e *d*), del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 (Stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali).

Infatti, da un lato, venne ribadito il diritto dei medici a «tempo pieno» ad esercitare attività libero-professionale intramuraria, e cioè esclusivamente «nell'ambito dei servizi, presidi e strutture dell'unità sanitaria locale, sulla base di norme regionali», limitandola, al di fuori di tale ambito, soltanto a «consulti e consulenze non continuativi», autorizzati «sulla base di norme regionali»; dall'altro, si stabilì, per i sanitari a «tempo definito», la facoltà di svolgere – purché in orari compatibili e non in contrasto con gli interessi ed i fini istituzionali della struttura sanitaria – l'attività libero-professionale extramuraria, anche «in regime convenzionale», in conformità con le direttive degli accordi nazionali.

7.3. - Segna, viceversa, una cesura rispetto a questa evoluzione l'art. 4, comma 7, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica).

Con tale intervento il legislatore, vietando ai medici a «tempo definito» prestazioni di lavoro in regime convenzionale o presso strutture convenzionate, ha nel contempo liberalizzato del tutto l'esercizio dell'attività professionale sia extra che intramuraria e ha incentivato «la scelta per il rapporto di lavoro dipendente, assicurando in tal caso, a semplice domanda, il passaggio dal “tempo definito” al “tempo pieno” anche in soprannumero» ([sentenza n. 457 del 1993](#)).

La liberalizzazione, per tutto il personale sanitario, dell'esercizio della attività professionale in regime esclusivamente privatistico – che, come osservato da questa Corte nella [sentenza n. 330 del 1999](#), «si conformava, per certi aspetti, alla logica della aziendalizzazione del Servizio sanitario e della “privatizzazione” del rapporto di lavoro del personale dipendente» – determinava, come ulteriore effetto, che anche i medici a “tempo pieno” potessero svolgere attività extramuraria, senza la precedente limitazione ai soli consulti e consulenze non continuativi.

Orbene, in una situazione siffatta, i soggetti, pubblici e privati, che erogavano prestazioni per conto del Servizio sanitario nazionale, «potevano essere scelti liberamente dal cittadino e venivano retribuiti in base alle prestazioni rese»; si veniva così a determinare una forte «concorrenzialità tra strutture sanitarie pubbliche e strutture sanitarie private» (ancora la citata [sentenza n. 330 del 1999](#)).

Rispetto a tale situazione, pertanto, «rischiava di apparire contraddittoria la facoltà, riconosciuta al sanitario dipendente pubblico, di esercitare l'attività professionale anche all'esterno della struttura di appartenenza», e ciò tanto più per il dirigente medico, giacché il medesimo «in questo nuovo modello organizzativo, appariva in grado di contribuire efficacemente a determinare sia le scelte strategiche ed operative dell'azienda, attraverso la partecipazione al Consiglio dei sanitari, sia quelle specifiche del dipartimento o del servizio, cui era preposto», donde allora «le premesse per il

profilarsi di una situazione di conflitto di interessi, qualora il medico svolgesse libera attività professionale extramuraria».

È, dunque, in tale contesto che il legislatore «ha adottato misure per incentivare l'attività professionale intramuraria» ed essa soltanto, e ciò in coerenza con una «evoluzione legislativa diretta a conferire maggiore efficienza, anche attraverso innovazioni del rapporto di lavoro dei dipendenti, all'organizzazione della sanità pubblica così da renderla concorrenziale con quella privata». A questa stessa logica, inoltre, risponde «la previsione di limiti all'esercizio dell'attività libero-professionale» nelle forme dell'*extra moenia*, da parte dei medici del Servizio sanitario nazionale, previsione che, come affermato da questa Corte, «non appare irragionevole» (ancora la [sentenza n. 330 del 1999](#)).

7.4. - La concreta attuazione di tale disegno è stata affidata all'art. 13 del d.lgs. n. 229 del 1999, che enuncia, tra gli altri, il principio secondo cui gli «incarichi di direzione di struttura, semplice o complessa, implicano il rapporto di lavoro esclusivo» del sanitario (art. 15-*quinquies*, comma 5, del d.lgs. n. 502 del 1992) e quello che ricollega a detto rapporto esclusivo «il diritto all'esercizio di attività libero professionale individuale, al di fuori dell'impegno di servizio», unicamente «nell'ambito delle strutture aziendali individuate dal direttore generale d'intesa con il collegio di direzione» (comma 2, lettera *a*, del medesimo art. 15-*quinquies*).

Il citato art. 13 del d.lgs. n. 229 del 1999 ha inserito nel d.lgs. n. 502 del 1992, tra gli altri, gli artt. 15-*quater* (Esclusività del rapporto di lavoro dei dirigenti del ruolo sanitario), 15-*quinquies* (Caratteristiche del rapporto di lavoro esclusivo dei dirigenti sanitari) e 15-*sexies* (Caratteristiche del rapporto di lavoro dei dirigenti sanitari che svolgono attività libero-professionale extramuraria).

Tale regime, in particolare, è quello applicabile anche nei confronti dei «dirigenti in servizio alla data del 31 dicembre 1998» (tale è la condizione del ricorrente nel giudizio *a quo*). Per questi ultimi, anzi, è stato previsto un meccanismo di opzione “tacita” in favore del rapporto esclusivo (con conseguente perdita della facoltà di svolgere l'attività libero-professionale *extra moenia*), atteso che gli interessati, ai sensi dell'art. 15-*quater*, comma 3, del citato d.lgs. n. 502 del 1992, risultavano «tenuti a comunicare al direttore generale l'opzione in ordine al rapporto esclusivo» (entro un termine originariamente fissato nel novantesimo giorno successivo all'entrata in vigore del d.lgs. n. 229 del 1999 e poi prorogato al 14 marzo 2000 dal decreto legislativo 2 marzo 2000, n. 49, recante «Disposizioni correttive del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, concernenti il termine di opzione per il rapporto esclusivo da parte dei dirigenti sanitari»), prevedendosi, inoltre, che, in «assenza di comunicazione», l'opzione del dipendente «per il rapporto esclusivo» fosse da presumersi.

7.4.1. - Nel quadro normativo derivante dai molteplici interventi legislativi cui si è accennato, è stato, tuttavia, previsto un parziale temperamento del principio secondo cui l'esclusività del rapporto di lavoro del dirigente sanitario implica lo svolgimento della sola attività libero-professionale intramuraria.

Infatti, l'espressa salvezza – come emerge, in particolare, dalla scelta compiuta dal citato art. 13 del d.lgs. n. 229 del 1999 di inserire anche la previsione di cui alla lettera *a*), nel testo dell'art. 15-*quinquies*, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992 – di «quanto disposto dall'art. 72, comma 11, della legge 23 dicembre 1998, n. 448» (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), già allora comportava l'impegno del direttore generale delle aziende ospedaliere, fino alla realizzazione di «idonee strutture e spazi distinti per l'esercizio dell'attività libero professionale intramuraria in regime di ricovero ed ambulatoriale», «ad assumere le specifiche iniziative per reperire fuori dall'azienda spazi sostitutivi in strutture non accreditate nonché ad autorizzare l'utilizzazione di studi professionali privati».

E per dare concreta attuazione a tale prescrizione, con decreto del Ministro della sanità 28 febbraio 1997 (Attività libero-professionale e incompatibilità del personale della dirigenza sanitaria del Servizio sanitario nazionale), si è fatto carico ai «direttori generali delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere» di adottare, sentite le organizzazioni sindacali del personale della dirigenza sanitaria, «un apposito atto regolamentare per definire le modalità organizzative dell'attività libero-

professionale del personale medico e delle altre professionalità della dirigenza del ruolo sanitario» (così l'art. 4). Con previsione analoga, anche il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 marzo 2000 (Atto di indirizzo e coordinamento concernente l'attività libero-professionale intramuraria del personale della dirigenza sanitaria del Servizio sanitario nazionale) stabilisce che i «direttori generali delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, avvalendosi del collegio di direzione, adottano, in conformità alle direttive regionali, alle previsioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro e del presente atto di indirizzo e coordinamento, un apposito atto aziendale per definire le modalità organizzative dell'attività libero-professionale del personale medico e delle altre professionalità della dirigenza del ruolo sanitario» (art. 5).

Né è senza significato – ancora nella prospettiva della concreta attuazione del sistema incentrato sull'esercizio dell'attività libero-professionale *intra moenia* – la previsione di cui all'art. 1 del decreto del Ministro della sanità 8 giugno 2001 (Ripartizione delle risorse finanziarie destinate alla realizzazione delle strutture sanitarie per l'attività libero-professionale intramuraria, ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. 28 luglio 2000, n. 254), che ha «approvato il programma per la realizzazione delle strutture sanitarie destinate all'attività libero-professionale intramuraria per un ammontare complessivo di lire 1.599.636.179.465 pari a euro 826.143.140,92».

7.4.2. - La tendenza – di cui sono espressione, oltre alla previsione legislativa da ultimo richiamata, i citati provvedimenti attuativi in sede amministrativa – a rendere meno problematico il passaggio al nuovo regime del rapporto esclusivo (o meglio, ad attenuare le conseguenze derivanti dall'abbandono dell'attività libero-professionale *extra moenia*) si è viepiù consolidata, negli anni, alla luce di una serie di ulteriori interventi legislativi.

Rileva, in tale prospettiva, innanzitutto, quanto stabilito dagli artt. 1 e 3 del decreto legislativo 28 luglio 2000, n. 254 (Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, per il potenziamento delle strutture per l'attività libero-professionale dei dirigenti sanitari).

Il primo di tali articoli – nell'introdurre nel testo del d.lgs. n. 502 del 1992 l'art. 15-*duodecies* (significativamente rubricato «Strutture per l'attività libero professionale») – ha fatto carico alle Regioni di provvedere, entro il 31 dicembre 2000, «alla definizione di un programma di realizzazione di strutture sanitarie per l'attività libero-professionale intramuraria». Esso, inoltre, ha stabilito che il Ministro della sanità (oggi della salute), d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, determini, seppure entro un limite complessivo dalla stessa norma prefissato, l'ammontare dei fondi «utilizzabili da ciascuna Regione per gli interventi» suddetti. Sempre ai sensi, poi, del predetto art. 1 si è previsto che «in caso di ritardo ingiustificato rispetto agli adempimenti fissati dalle regioni per la realizzazione delle nuove strutture e la acquisizione delle nuove attrezzature e di quanto necessario al loro funzionamento, la regione vi provvede tramite commissari *ad acta*».

Quanto, invece, all'art. 3 del predetto d.lgs. n. 254 del 2000, esso – nel novellare il testo del comma 10 dell'art. 15-*quinquies* del d.lgs. n. 502 del 1992, dettando una disposizione speculare a quella già prevista, per l'attività libero-professionale in regime di ricovero, dal già citato art. 72, comma 11, della legge n. 448 del 1998 – ha stabilito che al dirigente sanitario «è consentita, in caso di carenza di strutture e spazi idonei alle necessità connesse allo svolgimento delle attività libero-professionali in regime ambulatoriale, limitatamente alle medesime attività e fino al 31 luglio 2003, l'utilizzazione del proprio studio professionale».

Successivamente, con nuovi interventi legislativi che si ispirano alla stessa logica, tale termine è stato prorogato prima al 31 luglio 2005 (art. 1, comma 1, del decreto-legge 23 aprile 2003, n. 89, recante «Proroga dei termini relativi all'attività professionale dei medici e finanziamento di particolari terapie oncologiche ed ematiche, nonché delle transazioni con soggetti danneggiati da emoderivati infetti», comma inserito dalla legge di conversione 20 giugno 2003, n. 141), poi al 31 luglio 2006 (in virtù di quanto stabilito dall'art. 1-*quinquies* del decreto-legge 27 maggio 2005, n. 87, recante «Disposizioni urgenti per il prezzo dei farmaci non rimborsabili dal Servizio sanitario nazionale nonché in materia di confezioni di prodotti farmaceutici e di attività libero-professionale intramuraria», articolo aggiunto dalla legge di conversione 26 luglio 2005, n. 149), e, da ultimo, «fino alla data, certificata dalla regione o dalla provincia autonoma, del completamento da parte

dell'azienda sanitaria di appartenenza degli interventi strutturali necessari ad assicurare l'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria e comunque entro il 31 luglio 2007» (art. 22-*bis*, comma 2, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante «Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale», aggiunto dalla relativa legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248).

Ancora nella prospettiva cui si è accennato – accanto alla previsione contenuta nel citato art. 2-*septies*, comma 1, del d.l. n. 81 del 2004 (articolo aggiunto dalla relativa legge di conversione n. 138 del 2004), il quale, nel modificare il comma 4 dell'art. 15-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992, ha inteso conferire all'opzione in favore del rapporto esclusivo carattere non più irreversibile, stabilendo, difatti, che i dirigenti sanitari «possono optare, su richiesta da presentare entro il 30 novembre di ciascun anno, per il rapporto di lavoro non esclusivo, con effetto dal 1° gennaio dell'anno successivo» – deve essere menzionata la disciplina recata dall'art. 1 della legge 3 agosto 2007, n. 120 (Disposizioni in materia di attività libero-professionale intramuraria e altre norme in materia sanitaria).

Tale articolo ha previsto, innanzitutto, che Regioni e Province autonome, al fine di garantire l'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria, devono assumere «le più idonee iniziative volte ad assicurare gli interventi di ristrutturazione edilizia, presso le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, le aziende ospedaliere universitarie, i policlinici universitari a gestione diretta e gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) di diritto pubblico, necessari per rendere disponibili i locali destinati a tale attività» (così, in particolare, il comma 1). Nel sancire, poi, che l'adozione di tali iniziative (comma 2) «dovrà essere completata entro il termine di diciotto mesi a decorrere dalla data del 31 luglio 2007», il legislatore ha inoltre stabilito che, limitatamente a tale periodo e agli ambiti in cui non sia stata ancora data attuazione alle necessarie iniziative, continuino «ad applicarsi i provvedimenti già adottati per assicurare l'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria», anche oltre quel termine del 31 luglio 2007 fino al quale è stata prorogata la possibilità di svolgimento delle attività libero-professionali in regime ambulatoriale mediante l'utilizzazione, da parte dei dirigenti sanitari, del proprio studio professionale. Sempre con il suddetto comma 2 si è, altresì, previsto che Regioni e Province autonome, del pari entro diciotto mesi dal 31 luglio 2007, procedano «all'individuazione e all'attuazione delle misure dirette ad assicurare, in accordo con le organizzazioni sindacali delle categorie interessate e nel rispetto delle vigenti disposizioni contrattuali, il definitivo passaggio al regime ordinario del sistema dell'attività libero-professionale intramuraria della dirigenza sanitaria, medica e veterinaria del Servizio sanitario nazionale e del personale universitario di cui all'articolo 102 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382» (Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica).

Significativo appare, poi, il disposto di cui al comma 4 dell'articolo in esame, secondo il quale, tra le misure di cui al comma 2, «può essere prevista, ove ne sia adeguatamente dimostrata la necessità e nell'ambito delle risorse disponibili, l'acquisizione di spazi ambulatoriali esterni, aziendali e pluridisciplinari, per l'esercizio di attività sia istituzionali sia in regime di libera professione intramuraria, i quali corrispondano ai criteri di congruità e idoneità per l'esercizio delle attività medesime, tramite l'acquisto, la locazione, la stipula di convenzioni»; per la sola attività clinica e diagnostica ambulatoriale è stabilito (comma 9) che «gli spazi e le attrezzature dedicati all'attività istituzionale possono essere utilizzati anche per l'attività libero-professionale intramuraria, garantendo la separazione delle attività in termini di orari, prenotazioni e modalità di riscossione dei pagamenti».

Ai sensi, inoltre, del comma 5 si fa carico ad ogni «azienda sanitaria locale, azienda ospedaliera, azienda ospedaliera universitaria, policlinico universitario a gestione diretta ed IRCCS di diritto pubblico» di predisporre «un piano aziendale, concernente, con riferimento alle singole unità operative, i volumi di attività istituzionale e di attività libero-professionale intramuraria», disciplinando, con il successivo comma 6, le modalità di approvazione dei detti piani.

Di rilievo, infine, è la norma contenuta nel comma 7, secondo cui Regioni e Province autonome «assicurano il rispetto delle previsioni di cui ai commi 1, 2, 4, 5 e 6 anche mediante l'esercizio di poteri sostitutivi e la destituzione, nell'ipotesi di grave inadempienza, dei direttori generali delle aziende, policlinici ed istituti».

8. - Alla luce, pertanto, di tale complessiva disciplina, così come essa si è venuta stratificando ed attuando nel tempo, risulta evidente il carattere assolutamente residuale della ipotesi alla quale si riferisce il rimettente nel sollevare la presente questione di legittimità costituzionale.

Ed invero, il caso nel quale la scelta del dirigente, in favore del rapporto esclusivo, rappresenterebbe «un salto nel buio» (per adoperare le parole del Tribunale di Grosseto) si presenta sostanzialmente come un'evenienza del tutto marginale e, in definitiva, di carattere accidentale.

9. - La conclusione della non fondatezza della questione sollevata dal rimettente non postula, tuttavia, che possa essere condivisa la tesi sostenuta dall'Avvocatura generale dello Stato e dalla difesa della Regione Toscana secondo cui tale conclusione deriverebbe da una pedissequa applicazione di quanto deciso da questa Corte con la [sentenza n. 181 del 2006](#).

La citata pronuncia ha, innanzitutto, affermato che le singole Regioni «sono libere di disciplinare le modalità relative al conferimento degli incarichi di direzione delle strutture sanitarie, ora privilegiando in senso assoluto il regime del rapporto esclusivo» (è quanto ha fatto il legislatore toscano con il censurato art. 59, comma 1, della legge regionale n. 40 del 2005), ora, invece, «facendo della scelta in suo favore un criterio “preferenziale” per il conferimento degli incarichi di direzione».

Essa, inoltre, ha proceduto ad uno scrutinio sulla ragionevolezza della norma regionale, sospettata di illegittimità costituzionale dal Tribunale ordinario di Grosseto, sotto un profilo diverso da quello evocato dal rimettente. Difatti, con la citata sentenza, questa Corte si è limitata a stabilire che, nel «quadro di una evoluzione legislativa diretta a conferire maggiore efficienza, anche attraverso innovazioni del rapporto di lavoro dei dipendenti, all'organizzazione della sanità pubblica così da renderla concorrenziale con quella privata, (...) non appare irragionevole la previsione di limiti all'esercizio dell'attività libero-professionale da parte dei medici del Servizio sanitario nazionale»; e ciò anche in ragione del fatto «che la denunciata – e comunque indiretta – limitazione all'esercizio della libera professione» risulta «peraltro frutto di una precisa scelta del medico».

È rimasto, dunque, estraneo al *decisum* di detta pronuncia il tema della presunta irragionevolezza dell'art. 59, comma 1, della legge regionale della Toscana n. 40 del 2005, e con esso anche dell'art. 15-*quinquies*, comma 5, del d.lgs. n. 502 del 1992, dipendente dal fatto che entrambe le disposizioni, ricorrendo certe condizioni fattuali, non garantirebbero una scelta consapevole a favore del rapporto esclusivo.

10. - Alla luce delle considerazioni innanzi svolte deve affermarsi che l'inconveniente lamentato dal rimettente e dalle parti private, nei limitati casi in cui si verifica, non nasce come conseguenza diretta ed immediata delle previsioni legislative censurate, ma deriva dalle differenti condizioni “fattuali” in cui possono trovarsi le strutture sanitarie pubbliche. Da ciò consegue che, al più, può venire in rilievo una situazione di disparità di mero fatto, alla quale la giurisprudenza costituzionale ha sempre negato rilevanza agli effetti della violazione dell'art. 3 Cost. (da ultimo, [ordinanze n. 375, n. 186 e n. 142 del 2006](#)).

Ha affermato, difatti, questa Corte che «le cosiddette disparità di mero fatto – ossia quelle differenze di trattamento che derivano da circostanze contingenti ed accidentali, riferibili non alla norma considerata nel suo contenuto precettivo ma semplicemente alla sua concreta applicazione – non danno luogo a un problema di costituzionalità, nel senso che l'eventuale funzionamento patologico della norma stessa non può costituire presupposto per farne valere una illegittimità riferita alla lesione (...) del principio di uguaglianza» (così in particolare, *ex multis*, [sentenza n. 417 del 1996](#)).

11. - Da ultimo, deve rilevarsi che l'eventuale inadempimento (o il ritardo nell'adempimento) da parte degli organi delle strutture sanitarie pubbliche, in special modo del direttore generale di esse (come implicitamente conferma il comma 7 dell'art. 5 della legge n. 120 del 2007, nel prevedere la

possibilità della destituzione di quest'ultimo), nella predisposizione di quanto necessario per lo svolgimento dell'attività libero-professionale intramuraria da parte dei medici che abbiano optato per il rapporto esclusivo, potrebbe dare luogo a gravi forme di responsabilità dei medesimi organi. Risultano, quindi, previsti, adeguati strumenti affinché possano trovare rimedio i descritti inconvenienti di fatto lamentati dal giudice rimettente e dalle parti private costituite nel presente giudizio.

D'altra parte, l'eventuale accoglimento della tesi secondo cui, per ovviare ai suddetti inconvenienti di fatto, occorrerebbe la declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme denunciate, sarebbe soltanto idoneo, in buona sostanza, a dare vita ad un regime in cui l'opzione per il rapporto esclusivo non costituisca più un *prius*, bensì un *posterius*, rispetto alla predisposizione delle strutture occorrenti per lo svolgimento dell'attività libero-professionale intramuraria, e si risolverebbe, inevitabilmente, in un grave fattore di disincentivazione nell'assunzione, da parte dei soggetti a ciò competenti, delle iniziative necessarie a garantire la funzionalità del sistema configurato dal d.lgs. n. 229 del 1999.

A tutto ciò va aggiunto che, subordinando – come in sostanza richiede il giudice *a quo* – l'esercizio della scelta in favore del rapporto esclusivo, da parte del dirigente sanitario, al preventivo allestimento di quanto necessario per l'esercizio della professione nelle forme dell'*intra moenia*, si finirebbe con il contravvenire ad un elementare principio di programmazione delle scelte organizzative demandate all'amministrazione sanitaria (principio cui si ispira il d.lgs. n. 229 del 1999), costringendo, pertanto, quest'ultima ad invertire la normale sequenza degli adempimenti necessari al corretto funzionamento del sistema.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15-*quinquies*, comma 5, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), e dell'art. 59, comma 1, della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale), «come interpretato autenticamente» dall'art. 6 della legge regionale 14 dicembre 2005, n. 67, recante «Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale). Interpretazione autentica dell'articolo 59 della L.R. n. 40/2005», sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Grosseto, in funzione di giudice del lavoro.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 31 marzo 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 aprile 2008.

Sentenza dell'11 aprile 2008, n. 93		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Piemonte	
Materie	Professioni e attività professionale	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
artt. 2, 3, 5 e 6, legge della Regione Piemonte 18 settembre 2006, n. 32 (Norme in materia di discipline bio-naturali del benessere)	art. 117, terzo comma, Cost.	illegittimità costituzionale
Sintesi		
<p>Ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, Cost. la materia delle professioni rientra nella competenza legislativa concorrente secondo la quale spetta allo Stato l'individuazione delle figure professionali con i relativi profili ed ordinamenti didattici, la disciplina dei titoli necessari per l'esercizio delle professioni, nonché l'istituzione di nuovi albi (sentenze n. 449, n. 424, n. 423 e n. 153 del 2006), mentre rientra nella competenza della Regione la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale.</p> <p>In continuità con tale orientamento si è posto il d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 30 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131), il quale prevede da un lato, che la potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale (art. 1, comma 3), dall'altro, che 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 (art. 4, comma 2).</p> <p>Le Regioni, quindi, non solo non possono istituire una nuova figura professionale, ma neppure prevedere l'istituzione di un registro professionale e le condizioni per l'iscrizioni ad esso, in quanto simili previsioni avrebbero una "funzione individuatrice della nuova professione che, in base ai principi sopra esposti, è, invece, inibita alla potestà legislativa regionale".</p>		

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 5 e 6 della legge della Regione Piemonte 18 settembre 2006, n. 32 (Norme in materia di discipline bio-naturali del benessere), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 20 novembre 2006, depositato in cancelleria il 30 novembre 2006 e iscritto al n. 110 del registro ricorsi 2006.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 26 febbraio 2008 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi l'avvocato dello Stato Giovanni Pietro de Figueiredo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Anita Ciavarra per la Regione Piemonte.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Il Governo ha sollevato, in via principale, questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 5 e 6 della legge della Regione Piemonte 18 settembre 2006, n. 32 (Norme in materia di discipline bio-naturali del benessere), chiedendo, altresì, che gli effetti della pronuncia di illegittimità siano estesi, in via consequenziale, anche alle restanti disposizioni di detta legge regionale.

Ad avviso del ricorrente, in particolare, la legge impugnata sarebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto eccederebbe i limiti della competenza regionale nella materia, di legislazione concorrente, delle professioni, violando i principi fondamentali previsti dalla normativa statale.

2. - La questione è fondata.

2.1. - Più volte questa Corte, chiamata a scrutinare – con riferimento alla dedotta violazione del riparto di competenze in materia di professioni previsto dall'art. 117, terzo comma, Cost. – la legittimità costituzionale di leggi regionali volte a disciplinare

l'ordinamento di cosiddette "professioni emergenti", ha precisato 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 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 dei singoli precetti normativi, si configura quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale [...]. Da ciò deriva che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali» (sentenze n. 300 e n. 57 del 2007, n. 424 e n. 153 del 2006) non rilevando, a tal fine, che esse rientrino o meno nell'ambito sanitario (sentenza n. 355 del 2005).

A tale considerazione, di carattere generale, questa Corte ha aggiunto, quale indice sintomatico della istituzione di una nuova professione, quello costituito dalla previsione di appositi elenchi, disciplinati dalla Regione, connessi allo svolgimento dell'attività che la legge regionale veniva a regolamentare. Ha, infatti, affermato che «l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per l'iscrizione ad esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale» (sentenze n. 300 e n. 57 del 2007 e n. 355 del 2005), anche prescindendo dal fatto che la iscrizione nel suddetto registro si ponga come condizione necessaria ai fini dell'esercizio della attività da esso contemplata.

2.2. - Applicando tali principi al caso in questione, si deve rilevare come la legge censurata si caratterizzi sia per individuare un determinato percorso di formazione professionale ai fini dell'accesso all'esercizio delle «discipline bio-naturali del benessere» (come dispone l'art. 3), sia per prevedere (all'art. 6) la istituzione di un «elenco regionale delle discipline bio-naturali del benessere», articolato in due sezioni nelle quali possono essere, rispettivamente, iscritti, previa dimostrazione dello svolgimento di documentata attività per almeno un triennio, gli enti preposti alla formazione degli operatori e, a seguito della dimostrazione del possesso di apposito attestato di qualifica, gli operatori stessi suddivisi in «sottosezioni relative ad ogni specializzazione».

Il carattere non ancora compiutamente definito dei contenuti delle suddette «discipline bio-naturali del benessere» non viene a modificare le conclusioni cui questa Corte già è pervenuta con la sentenza n. 424 del 2005, relativa alla precedente legge regionale 31 maggio 2004, n. 13 (Regolamentazione delle discipline bio-naturali), della medesima Regione avente analogo oggetto, posto che è comunque sempre rimesso ai meccanismi procedurali previsti dagli artt. 5 e 6 della legge censurata (e cioè ad una decisione della Giunta regionale, sentito il Comitato regionale per le discipline bio-naturali del benessere e a seguito di deliberazione del Consiglio regionale) riempire i contenuti lasciati parzialmente aperti dall'art. 2. Il disposto di tale articolo è, infatti, già sufficiente per evidenziare che viene istituita una nuova professione, nonostante che dai principi fondamentali ricavabili dalla legislazione statale «non si [tragga alcuno] spunto che possa consentire iniziative legislative nell'ambito cui si riferisce la legge impugnata» (sentenza n. 424 del 2005).

Non vi è, quindi, alcun dubbio che, per effetto delle ricordate previsioni legislative, la censurata legge regionale n. 32 del 2006 della Regione Piemonte abbia quella funzione individuatrice della nuova professione che, in base ai principi sopra esposti, è, invece, inibita alla potestà legislativa regionale, travalicandone i limiti.

3. - Nessun rilievo può avere l'argomento difensivo, svolto dalla resistente Regione, in ordine al fatto che sussisterebbero altri esempi, nell'ambito della legislazione di altre Regioni – in particolare le Regioni Lombardia, Emilia-Romagna e Toscana – di testi normativi il cui contenuto sarebbe sostanzialmente analogo a quello ora impugnato e sul quale il Governo non ha sollevato questione di legittimità costituzionale.

Sul punto basti ricordare, senza che sia necessario effettuare una specifica esegesi delle leggi regionali indicate dalla Regione Piemonte al fine di verificare la sussistenza o meno delle dedotte coincidenze normative, che nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale – data la loro natura dispositiva caratterizzata anche dall’esistenza di precisi termini per la proposizione – non è lecito inferire, anche nell’ipotesi di mancata impugnazione da parte del soggetto a ciò legittimato di altri atti aventi lo stesso contenuto, né la rinuncia all’impugnazione di disposizioni legislative analoghe o, addirittura, uguali, né, tanto meno, qualsivoglia giudizio in ordine alla loro corrispondenza ai parametri costituzionali.

4. - Alla dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge regionale del Piemonte n. 32 del 2006 direttamente impuginate dal Governo, consegue, stante l’inscindibile connessione che le lega alle rimanenti – tale che, senza queste ultime, le medesime restano prive di specifica autonomia normativa – la estensione degli effetti della presente pronunzia anche alle restanti disposizioni contenute nella predetta legge regionale.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 5 e 6 della legge della Regione Piemonte 18 settembre 2006, n. 32 (Norme in materia di discipline bio-naturali del benessere), nonché, di conseguenza, dei restanti articoli, 1, 4, 7 e 8 della medesima legge regionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 aprile 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l’11 aprile 2008

Sentenza dell'11 aprile 2008, n. 94		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Lombardia Regione Veneto	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Demanio Principio di leale collaborazione Turismo	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 1, comma 251, legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007)	principio di leale collaborazione	non fondatezza della questione
art. 1, commi 1227 e 1228, l. 296/2006	artt. 117, quarto comma, 118 e 119, Cost. principio di leale collaborazione	illegittimità costituzionale
Sintesi		
<p>Le norme della legge finanziaria per il 2007 che introducono nuovi criteri per la determinazione dei canoni annui per le concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative e autorizzano spese per incrementare l'offerta turistica e per il sostegno del settore turistico, sono state censurate dalle Regioni ricorrenti in quanto ritenute lesive da un lato, del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, dall'altro della competenza esclusiva regionale in materia di turismo e di autonomia amministrativa e finanziaria regionale.</p> <p>In particolare, le Regioni ricorrenti sollevano una questione di legittimità costituzionale in riferimento alla norma che determina unilateralmente i canoni concessori per le aree demaniali marittime con finalità turistico-ricreative in quanto lamentano, nel caso di specie, l'assenza di un loro coinvolgimento nel disciplinare una materia, quale quella del turismo, di competenza esclusiva delle Regioni. La questione è stata dichiarata non fondata. La Corte, richiamando anche la sua precedente giurisprudenza, non ha ravvisato alcuna violazione del principio di leale collaborazione e ha ritenuto che il legislatore statale è intervenuto nel rispetto delle distinte competenze, statale e regionale, previste in materia. Infatti, pur riconoscendo la competenza esclusiva regionale in materia di turismo, la Corte precisa che mentre spetta alle Regioni, in piena autonomia e senza alcuna interferenza statale, la classificazione turistica dei terreni e l'accertamento dei requisiti di alta e normale valenza turistica, spetta allo Stato, in quanto titolare del bene demaniale, la fissazione e la riscossione dei relativi canoni.</p> <p>E' stata, invece, ravvisata una parziale illegittimità costituzionale delle norme che prevedono finanziamenti statali al settore turistico nella parte in cui non stabiliscono che i decreti ministeriali ivi previsti siano preceduti dall'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni. La Corte ha, infatti, ribadito che la competenza regionale esclusiva in materia di turismo non esclude di per sé la legittimità di un intervento legislativo di carattere finanziario e aggiuntivo dello Stato per</p>		

rafforzare la capacità competitiva delle strutture turistiche nazionali, ma i profili di illegittimità delle norme in questione riguardano la mancata previsione “a regime” di un coinvolgimento non puramente formale delle Regioni nell’adozione dei decreti governativi attuativi. Sia il comma 1228, che prevede l’adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, solo “sentita” la Conferenza Stato-Regioni, sia il comma 1227, che non individua alcun tipo di coinvolgimento delle Regioni nell’adozione del decreto governativo, sono, quindi, da considerare illegittimi nella parte in cui non prevedono “a regime” una vera e propria intesa tra Stato e Regioni in sede di conferenza.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell’art. 1, commi 251, 1227 e 1228 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), promossi con ricorsi delle Regioni Veneto e Lombardia notificati il 23 e il 26 febbraio 2007, depositati in cancelleria il 1° e il 7 marzo 2007 ed iscritti ai nn. 10 e 14 del registro ricorsi 2007.

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

udito nell’udienza pubblica del 26 febbraio 2008 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi gli avvocati Mario Bertolissi per la Regione Veneto, Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lombardia e l’avvocato dello Stato Gabriella D’Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - La Regione Veneto ha impugnato i commi 251 e 1228 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), sostenendo che essi, rispettivamente, nell'introdurre nuovi criteri di determinazione dei canoni annui per le concessioni di aree e pertinenze demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, e nell'autorizzare una spesa straordinaria di 48 milioni di euro annui (per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009) per finalità di incremento dell'offerta turistica, sarebbero lesivi, da una parte, del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni desumibile dagli artt. 5 e 120, secondo comma, della Costituzione e dall'art. 1 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e dall'altra, della competenza residuale esclusiva regionale nella materia del turismo, ponendosi così in contrasto con gli artt. 117, quarto comma, 118, 119 della Costituzione, nonché, in via subordinata, con il principio di leale collaborazione appena richiamato.

2. - La Regione Lombardia, oltre al citato comma 1228, ha impugnato anche il comma 1227 dell'art. 1 della medesima legge, contenente la previsione di una spesa di 10 milioni di euro annui, per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, per il sostegno del settore turistico, senza prevedere alcun coinvolgimento della Regione nell'adozione dei provvedimenti specifici di riparto ed erogazione degli importi in sede attuativa.

3. - Riservata a separate pronunzie la decisione sull'impugnazione – effettuata con i medesimi ricorsi – di altre disposizioni della stessa legge n. 296 del 2006, l'identità della materia, nonché l'analogia delle questioni prospettate, rendono opportuna la riunione dei giudizi, per la loro trattazione congiunta e per la loro decisione con unica sentenza.

4. - Va preliminarmente esaminata l'eccezione di inammissibilità della questione avente ad oggetto il comma 251 sollevata dall'Avvocatura erariale sia perché genericamente prospettata, sia perché attinente ad una censura di mero fatto, che non riguarda la dedotta lesività della norma.

L'eccezione non è fondata.

La Regione Veneto lamenta l'estromissione della Regione dal procedimento di determinazione dei canoni per le concessioni di aree e pertinenze demaniali marittime con finalità turistico-ricreative. Tale estromissione non sarebbe a suo giudizio giustificata in una materia, quella del turismo, di sua competenza residuale esclusiva.

In tali termini, la censura non è né generica né fondata su circostanze di mero fatto.

5. - Nel merito, in ordine al medesimo comma 251, la Regione Veneto sostiene che tale norma determina unilateralmente i canoni concessori, senza il benché minimo coinvolgimento delle Regioni.

La questione non è fondata.

La competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., è pacifica. Questa Corte, però, a proposito della attribuzione della potestà di imposizione e riscossione del canone per la concessione di aree del demanio marittimo, ha ritenuto determinante la titolarità del bene anziché la titolarità di funzioni legislative e amministrative spettanti alle Regioni in ordine all'utilizzazione dei beni stessi ([sent. n. 286 del 2004](#)).

Orbene, relativamente al procedimento di determinazione dei canoni d'uso per le concessioni dei beni demaniali marittimi, nella normativa precedente a quella impugnata, l'art. 3 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, prevedeva espressamente il coinvolgimento diretto delle Regioni. Queste ultime, chiamate a classificare le aree protette, in ragione della diversa valenza turistica delle stesse, dovevano essere sentite in sede di Conferenza Stato-Regioni. Nel caso di mancata adozione del decreto interministeriale, conseguente alla Conferenza permanente, entro il 30 giugno 2004, l'ammontare dei canoni era fissato unilateralmente dalla legge.

In termini certamente più rispettosi delle prerogative regionali, si è espresso, invece, il comma 251 della legge n. 296 del 2006, il quale riconosce alle Regioni la competenza esclusiva in ordine all'accertamento dei requisiti di alta e normale valenza turistica.

Non è, pertanto, ravvisabile alcuna violazione del principio di leale collaborazione. Il legislatore ha tenuto ben distinte le due competenze, statale e regionale. Allo Stato – quale titolare dei beni demaniali – ha demandato la fissazione e la riscossione dei relativi canoni, nonché la facoltà di destinarne parte alle Regioni ([sentenza n. 88 del 2007](#)). Alle Regioni ha riservato, in piena autonomia, e senza alcuna interferenza statale, la classificazione turistica dei terreni.

6. - Quanto al comma 1228, la Regione Veneto sostiene che esso stabilisce nella materia in questione un finanziamento a destinazione vincolata, la cui illegittimità non potrebbe essere sanata dal richiamo né all'interesse nazionale, né alla asserita «rilevanza economica nazionale», trattandosi di mere clausole di stile. Inoltre esso non contiene – a giudizio della Regione – la puntuale individuazione degli enti destinatari, prescritta dall'art. 119, quinto comma, Cost.

In subordine, la ricorrente denuncia la violazione del principio di leale collaborazione, essendo prevista solo un'audizione e non la preventiva intesa, con la conseguenza che, in presenza di un dissenso all'interno della Conferenza permanente, lo Stato potrebbe provvedere unilateralmente.

La questione è fondata.

Anche se la Corte ha avuto modo di precisare che l'ascrivibilità della materia “turismo” alla competenza regionale residuale (art. 117, quarto comma, Cost.) non esclude di per sé la legittimità di un intervento legislativo di carattere finanziario ed aggiuntivo dello Stato giustificato dall'obiettivo di rafforzare le capacità competitive delle strutture turistiche nazionali, l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, «sentita» la Conferenza permanente Stato-Regioni, recante l'individuazione dei criteri, delle procedure e delle modalità di attuazione, è insufficiente.

E' bensì vero che nel d.P.C.m. 16 febbraio 2007, adottato con il parere favorevole di tutti i soggetti partecipanti alla Conferenza permanente, si è previsto (art. 2, lettera *b*, n. 2) che «Con atti del Capo del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo adottati in raccordo con le Regioni, sono attuate le misure relative alla tipologia di agevolazione, l'individuazione dei criteri e delle modalità per la presentazione e valutazione delle domande e per l'erogazione delle agevolazioni», e che a questi ultimi adempimenti provvede un apposito comitato paritetico tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e le Regioni, ma è altrettanto incontestabile che la previsione, “a regime” di un coinvolgimento meramente cognitivo delle Regioni lascia aperta la possibilità, per lo Stato, di provvedere, in modo unilaterale negli anni successivi, anche in dissenso con gli orientamenti manifestatisi all'interno della Conferenza permanente Stato-Regioni.

E' necessario, quindi, che sia garantita anche per il futuro una partecipazione delle Regioni conforme ai canoni dettati dall'art. 117 Cost.; risultato, questo, che può ottenersi solo attraverso una declaratoria di illegittimità costituzionale del comma 1228, limitata alla parte in cui non prevede una “intesa” con la Conferenza permanente Stato-Regioni.

7. - Quanto al comma 1227, la Regione Lombardia rileva che esso, nell'ignorare ogni forma di partecipazione dei soggetti regionali, non si dà cura neppure di richiamare interessi o aspetti che richiedano interventi di livello statale.

La Regione ricorrente dà atto che nella fase attuativa della norma, i soggetti regionali hanno potuto esprimere osservazioni che hanno trovato puntuale accoglimento nella redazione del d.P.R. 24 luglio 2007, n. 158, ma segnala l'esigenza, pur in presenza di un riparto condiviso delle disponibilità finanziarie, di tradurre questa prassi in principio di diritto.

La questione è fondata.

Anche il comma 1227 interferisce con una competenza regionale risultante da un complesso quadro normativo (si vedano: l'art. 56 del d.P.R. 27 luglio 1977, n. 616 recante «Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382», concernente le funzioni amministrative relative a «tutti i servizi, le strutture e le attività pubbliche e private riguardanti l'organizzazione e lo sviluppo del turismo regionale»; la legge 17 maggio 1983, n. 217, recante «Legge quadro per il turismo e

interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica»; l'art. 43 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, recante «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59»; nonché la legge 29 marzo 2001, n. 135, recante « Riforma della legislazione nazionale del Turismo»).

E' vero che in coerenza con questo quadro normativo, il d.P.R. 24 luglio 2007, n. 158, nell'attuare il comma 1227, ha dato atto dell'acquisizione del parere favorevole della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, ma non è legittimo il silenzio della norma impugnata in ordine ad ogni qualsiasi partecipazione della Regione al procedimento formativo del decreto governativo.

Il ricorso va pertanto accolto, per la parte in cui la disposizione in esame non prevede l'obbligatorietà dell'intesa con la Conferenza permanente.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi nn. 10 e 14 del registro ricorsi 2007 dalle Regioni Veneto e Lombardia;
riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dei commi 1227 e 1228 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), nella parte in cui non stabiliscono che i decreti ministeriali ivi previsti siano preceduti dall'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 251, della medesima legge n. 296 del 2006, promossa dalla Regione Veneto per contrasto con il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, desumibile, in particolare, dagli artt. 5 e 120, secondo comma della Costituzione e dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 aprile 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 aprile 2008.

Sentenza del 18 aprile 2008, n. 104		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Lombardia Regione Veneto Province autonome di Bolzano e di Trento	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Ambiente e beni culturali	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 1, comma 1226, legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007)	art. 8, numero 16, decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige)	illegittimità costituzionale
art.1, comma 1226, l. 296/2006	artt. 3 e 97, Cost.	inammissibilità della questione
art. 1, comma 1226, l. 296/2006	artt. 117, 118 e 120, Cost. principio di leale collaborazione	non fondatezza della questione
Sintesi		
<p>La Regione Veneto e la Regione Lombardia sollevano questione di legittimità costituzionale in ordine alla disposizione contenuta nella finanziaria statale del 2007 che rinvia ad un successivo decreto ministeriale la determinazione dei criteri ai quali devono uniformarsi le Regioni nell'individuare, in esecuzione della direttiva comunitaria, le misure di salvaguardia nei siti di importanza comunitaria (SIC) e le misure di conservazione nelle zone speciali di conservazione (ZSC) e nelle zone di protezione speciale (ZPS).</p> <p>Secondo le ricorrenti la disposizione in esame risulterebbe illegittima per violazione del principio di leale collaborazione in quanto non essendo l'ambiente una "materia in senso tecnico", ogni relativo intervento del legislatore statale deve assicurare il coinvolgimento delle Regioni e prevedere strumenti di dialogo e di intesa tra Stato e Regioni, strumenti che nel caso di specie, sempre secondo le ricorrenti, sono mancati.</p> <p>La sentenza in esame offre alla Corte l'occasione per definire i termini della competenza esclusiva statale in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" e di chiarire il significato del valore "trasversale" attribuito alla materia stessa da un ormai consolidato orientamento giurisprudenziale.</p> <p>In via preliminare la Corte, richiamandosi alla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, afferma che per "ambiente ed ecosistema" deve intendersi quella parte di "biosfera" che riguarda l'intero territorio nazionale. Esiste pertanto, diversamente da quanto sostenuto dalle ricorrenti, un bene giuridico ambiente inteso in senso organico ed unitario la cui tutela è affidata dalla Costituzione in via esclusiva allo Stato ex art. 117, comma secondo, lettera s), Cost..</p> <p>Ciò non esclude che, talvolta, accanto ad interessi inerenti in via primaria alla tutela dell'ambiente, possano coesistere altri interessi, del pari giuridicamente tutelati, sottostanti ad altre materie diverse da quella ambientale ma a questa strettamente connesse; di qui, secondo la Corte, il</p>		

carattere “trasversale” attribuito alla materia ambiente inteso “nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell’ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni”. In questi casi però, precisa la Corte, non viene meno la competenza esclusiva dello Stato a dettare una disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente alla quale le Regioni, nel disciplinare materie di propria competenza aventi implicazioni con la materia ambientale, devono attenersi.

Ricondotta in questi termini la questione di legittimità sollevata è pertanto priva di fondamento: la competenza legislativa dello Stato in materia di tutela ambientale è esclusiva e, in quanto tale, il relativo esercizio non richiede necessariamente il coinvolgimento delle Regioni.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1226, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), promossi con ricorsi della Regione Veneto, delle Province autonome di Bolzano e di Trento e della Regione Lombardia, notificati il 23 e il 26 febbraio 2007, depositati in cancelleria il 1°, il 5 e il 7 marzo 2007 ed iscritti ai numeri 10, 12, 13 e 14 del registro ricorsi 2007.

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

udito nell’udienza pubblica dell’11 marzo 2008 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

uditi gli avvocati Mario Bertolissi per la Regione Veneto, Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano, Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento, Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lombardia e gli avvocati dello Stato Giuseppe Fiengo, Massimo Salvatorelli e Michele Dipace per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Con quattro distinti ricorsi, iscritti ai numeri 10, 12, 13 e 14 del registro ricorsi dell'anno 2007, la Regione Veneto, le Province autonome di Bolzano e di Trento e la Regione Lombardia promuovono questioni di legittimità costituzionale di numerosi commi dell'art. 1, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), e, tra questi, del comma 1226.

1.1. - Il presente giudizio attiene unicamente all'impugnazione di quest'ultimo comma, essendo le ulteriori questioni oggetto di separate pronunce.

1.2. - Trattandosi della stessa materia, i quattro ricorsi possono essere riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

1.3. - L'impugnato comma 1226 dispone che «Al fine di prevenire ulteriori procedure di infrazione, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano devono provvedere agli adempimenti previsti dagli articoli 4 e 6 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, e successive modificazioni, o al loro completamento, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base di criteri minimi uniformi definiti con apposito decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare».

2. - Le Regioni Veneto e Lombardia contestano tale disposizione, la prima solo in riferimento al principio di leale collaborazione, la seconda anche in riferimento agli artt. 117, 118, 120, 3 e 97 della Costituzione, sostenendo entrambe che l'ambiente, nella interpretazione datane dalla giurisprudenza costituzionale, non sarebbe una «materia in senso tecnico», per cui ogni intervento dello Stato in proposito dovrebbe essere subordinato all'osservanza del sopra detto principio di leale collaborazione, principio che nella specie risulterebbe violato per la mancata previsione di strumenti di dialogo e di intesa fra Stato e Regioni.

3. - Deve essere preliminarmente dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1226, della legge n. 296 del 2006, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dalla Regione Lombardia.

Secondo il consolidato orientamento di questa Corte, le Regioni possono far valere il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza solo ove esso si risolva in una lesione di sfere di competenza regionali (così, fra le tante, sentenze [n. 63](#) e [n. 50 del 2008](#), [n. 401 del 2007](#) e [n. 116 del 2006](#)). Nel caso di specie, le censure dedotte, oltre ad essere generiche, non sono prospettate in maniera da far derivare dalla pretesa violazione dei richiamati parametri costituzionali una compressione dei poteri della Regione.

4. - La questione proposta dalle Regioni Veneto e Lombardia, in riferimento al principio di leale collaborazione e, dalla sola Regione Lombardia, pure in riferimento agli artt. 117, 118 e 120 della Costituzione, non è fondata.

5. - La competenza a tutelare l'ambiente e l'ecosistema nella sua interezza è stata affidata in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, e per «ambiente ed ecosistema», come affermato dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, deve intendersi quella parte di «biosfera» che riguarda l'intero territorio nazionale ([sentenza n. 378 del 2007](#)).

In base alla Costituzione, «spetta allo Stato disciplinare l'ambiente come un'entità organica, dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parte del tutto. Ed è da notare, a questo proposito, che la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale “primario” ([sentenza n. 151 del 1986](#)) ed “assoluto” ([sentenza n. 641 del 1987](#)), e deve garantire (come prescrive il diritto comunitario) un elevato livello di tutela, come tale inderogabile dalle altre discipline di settore. Si deve sottolineare, tuttavia, che, accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possono coesistere altri beni giuridici aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi, giuridicamente tutelati. Si parla, in proposito, dell'ambiente come “materia trasversale”, nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla

conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni» (vedi, ancora, la [sentenza n. 378 del 2007](#)).

In questi casi, la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente, e, quindi, altri interessi.

Ciò comporta che la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente «viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza», salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente.

E' dunque in questo senso che può intendersi l'ambiente come una «materia trasversale» (come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte; si veda, per tutte, la [sentenza n. 246 del 2006](#)), e non può certo dirsi, come vorrebbero le Regioni Veneto e Lombardia, che «la materia ambientale non sarebbe una materia in senso tecnico». Al contrario, l'ambiente è un bene giuridico, che, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, funge anche da discriminare tra la materia esclusiva statale e le altre materie di competenza regionale.

5.1. - Le Regioni Veneto e Lombardia, dunque, non possono reclamare un loro coinvolgimento nell'esercizio della potestà legislativa dello Stato in materia di tutela ambientale, trattandosi di una competenza statale esclusiva.

In tale ambito di esclusiva competenza statale rientra la definizione dei livelli uniformi di protezione ambientale. Non contrasta, pertanto, con i parametri evocati dalle ricorrenti, il rinvio, da parte dell'impugnato comma 1226, ad un emanando decreto ministeriale che preveda i criteri ai quali le Regioni Veneto e Lombardia debbono uniformarsi nell'imporre le misure di salvaguardia sui siti di importanza comunitaria (SIC) e le misure di conservazione sulle zone speciali di conservazione (ZSC) e sulle zone di protezione speciale (ZPS), in esecuzione della direttiva comunitaria, recepita con il decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche).

6. - Le Province autonome di Trento e di Bolzano, dal canto loro, censurano il comma 1226, lamentando che non rientrerebbe nella competenza statale l'attuazione delle direttive comunitarie in materia di ZSC e ZPS, dovendo le stesse essere attuate direttamente dalle Province, competenti in materia, cosa che le stesse avrebbero peraltro già fatto.

Le ricorrenti lamentano, poi, che, in ogni caso, lo Stato non potrebbe vincolare le Province autonome in una materia di loro competenza mediante un atto sublegislativo.

6.1. - La Provincia di Bolzano prospetta la violazione: degli artt. 116 e 117 della Costituzione e dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); dell'articolo 8, numeri 1, 3, 5, 6, 7, 8, 11, 13, 14, 15, 16, 18, 20 e 21, dell'articolo 9, numeri 10 e 11 e dell'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà colturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste); del decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), e, specificamente, degli artt. 7 ed 8 del medesimo; del decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione); del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche); del decreto legislativo 11

novembre 1999, n. 463 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di demanio idrico, di opere idrauliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, produzione e distribuzione di energia elettrica); del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità); del decreto del Presidente della Repubblica 26 gennaio 1980, n. 197 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti integrazioni alle norme di attuazione in materia di igiene e sanità approvate con decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474); nonché degli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

6.2. - La Provincia autonoma di Trento prospetta, invece, la violazione dell'art. 8, numeri 3, 5, 6, 7, 8, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 20 e 21, dell'art. 9, numeri 9 e 10 e dell'articolo 16 dello Statuto speciale della Regione Trentino- Alto Adige; dell'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 526 del 1987; degli articoli 2 e 4 del decreto legislativo n. 266 del 1992.

7. - Si deve innanzitutto rilevare che le due Province autonome sostengono l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1226, della legge n. 296 del 2006, affermando, preliminarmente, di avere una competenza generale in materia di ambiente, come risulterebbe da una lunga serie di disposizioni dello statuto e (per quanto riguarda Bolzano) anche dalle relative norme di attuazione. Sennonché la stragrande maggioranza delle elencate materie non ha niente a che vedere con la tutela ambientale, mentre altre («tutela del paesaggio», «caccia e pesca», «parchi per la protezione della flora e della fauna», e «foreste»), comprese nell'elenco dell'art. 8 dello statuto, costituiscono semplici aspetti della materia della tutela ambientale. E da questi aspetti, evidentemente, non può farsi derivare una competenza generale in materia di ambiente.

La competenza delle Province autonome di Trento e di Bolzano si fonda, invece, nel caso specifico, sull'art. 8, numero 16, dello statuto, che attribuisce ad esse una potestà legislativa primaria in materia di «parchi per la protezione della flora e della fauna».

Deve ribadirsi, quindi, come più volte affermato dalla giurisprudenza di questa Corte (vedi sentenze [n. 425 del 1999](#) e [n. 378 del 2007](#)), che spetta alle Province autonome dare concreta attuazione per il loro territorio alla direttiva 92/43/CEE (Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatica), la quale impone misure di salvaguardia sui siti di importanza comunitaria (SIC) e misure di conservazione sulle zone speciali di conservazione (ZSC) e sulle zone di protezione speciale (ZPS), a seguito della «definizione» di queste ultime di intesa con lo Stato ([sentenza n. 378 del 2007](#)).

8. - In virtù della richiamata prescrizione statutaria e di quanto espressamente stabilito dall'art. 7 del d.P.R. n. 526 del 1987 e dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, deve inoltre affermarsi che lo Stato, diversamente da quanto si evince dal rinvio da parte del comma 1226 agli artt. 4 e 6 del d.P.R. n. 357 del 1997, non può imporre alle Province autonome di conformarsi, nell'adozione delle misure di salvaguardia e delle misure di conservazione, «ai criteri minimi uniformi» di un emanando decreto ministeriale.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007) promosse dalla Regione Veneto, dalla Regione Lombardia e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano con i ricorsi indicati in epigrafe;
riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1226, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), nella parte in cui obbliga le Province autonome di Trento e di Bolzano ad uniformarsi ai criteri minimi uniformi definiti dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale del medesimo articolo 1, comma 1226, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sollevata, in riferimento agli artt 3 e 97 della Costituzione, dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 1, comma 1226, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sollevata, in riferimento agli artt. 117, 118 e 120 della Costituzione, dalla Regione Lombardia ed, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Veneto e Lombardia, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 aprile 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2008.

Sentenza del 18 aprile 2008, n. 105		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Veneto	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Ambiente e beni culturali	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 1, comma 1082, legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007)	artt. 117, 118 e 119, Cost. principio di leale collaborazione	non fondatezza della questione
Sintesi		
<p>La Regione Veneto ha sollevato la questione di legittimità costituzionale della disposizione, contenuta nella finanziaria statale 2007 che prevede l'adozione di un programma quadro statale per il settore forestale finalizzato a favorire la gestione forestale sostenibile e a valorizzare la multifunzionalità degli ecosistemi forestali.</p> <p>La ricorrente sostiene che la disposizione impugnata sia illegittima in riferimento agli articoli 117 e 118 Cost. ed al principio di leale collaborazione in quanto non è stata prevista alcuna forma di collaborazione con le Regioni per la definizione del programma quadro in materia forestale, sebbene tale disposizione intervenga in un ambito materiale nel quale si intersecano la competenza regionale residuale in materia di foreste e quella statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.</p> <p>La Regione ricorrente censura, altresì, la medesima disposizione, nella parte in cui rende possibile l'accesso all'apposito fondo costituito dallo Stato, ai sensi dell'art. 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003), per il finanziamento delle azioni previste dal citato programma; in questo modo, sempre secondo la ricorrente, la disposizione in esame determina di fatto un finanziamento a destinazione vincolata in una materia di competenza regionale, in contrasto con la consolidata giurisprudenza costituzionale secondo cui sono illegittime le previsioni di fondi statali in materie di competenza legislativa concorrente o esclusiva delle Regioni.</p> <p>La Corte ritiene la questione non fondata sulla base delle seguenti considerazioni.</p> <p>Sotto il profilo ambientale i boschi e le foreste costituiscono un bene giuridico di valore «primario» ed assoluto la cui tutela apprestata dallo Stato, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, rappresenta un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano nelle materie di loro competenza, senza peraltro escludere che le stesse, nell'esercizio delle specifiche competenze costituzionalmente garantite, possano stabilire anche forme di tutela ambientale più restrittive. Ne consegue che la competenza regionale in materia di boschi e foreste che, nel caso di specie, si riferisce, come sembra riconoscere la stessa Regione Veneto, alla sola funzione economico-produttiva, incontra i limiti posti dallo Stato a tutela dell'ambiente, e che, pertanto, tale funzione può essere esercitata soltanto nel rispetto della «sostenibilità degli ecosistemi forestali».</p> <p>La censura non è fondata neanche sotto il profilo della lesione del principio di leale collaborazione.</p>		

Secondo la Corte, il programma quadro di cui si discute non è imposto alle Regioni, ma costituisce una semplice proposta di accordo presentata dal Ministero per le politiche agricole e forestali e dal Ministero dell'ambiente alla Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province di Trento e Bolzano, ai sensi dell'art. 4 del d. lgs. 281/1997 che prevede che il Governo, le Regioni e le Province autonome, in attuazione del principio di leale collaborazione, "possono concludere in sede di Conferenza Stato-Regioni, accordi, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune".

In questa prospettiva risulta non fondata anche l'ulteriore censura regionale secondo la quale il comma in questione avrebbe previsto, violando i principi costituzionali, un fondo vincolato. La Corte infatti ritiene che, nel caso di specie, non sia ipotizzabile una violazione delle competenze regionali e tanto meno una violazione del principio di leale collaborazione. "E' evidente, infatti, che l'accordo di cui si discute riguarda anche l'accesso a detto fondo e che, di conseguenza, la sua utilizzazione dipende dall'accordo stesso, e quindi anche dalla volontà delle Regioni."

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1082, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), promosso con ricorso della Regione Veneto, notificato il 23 febbraio 2007, depositato in cancelleria il 1° marzo 2007 ed iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2007.

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

udito nell'udienza pubblica dell'11 marzo 2008 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

uditi l'avvocato Mario Bertolissi per la Regione Veneto, e gli avvocati dello Stato Giuseppe Fiengo, Massimo Salvatorelli e Michele Dipace per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - La Regione Veneto promuove questioni di legittimità costituzionale di numerosi commi dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), e, tra questi, del comma 1082.

Il presente giudizio attiene unicamente all'impugnazione di quest'ultimo comma, essendo le altre questioni oggetto di separate pronunce.

1.1. - L'impugnato comma 1082 prevede che: «Al fine di armonizzare l'attuazione delle disposizioni sovranazionali in materia forestale, in aderenza al Piano d'azione per le foreste dell'Unione europea e nel rispetto delle competenze istituzionali, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sulla base degli strumenti di pianificazione regionale esistenti e delle linee guida definite ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del [decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227](#), propongono alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini di un accordo ai sensi dell'articolo 4 del [decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281](#), un programma quadro per il settore forestale finalizzato a favorire la gestione forestale sostenibile e a valorizzare la multifunzionalità degli ecosistemi forestali. Le azioni previste dal programma quadro possono accedere alle risorse di cui all'articolo 61 della [legge 27 dicembre 2002, n. 289](#), nei limiti definiti dal CIPE nella deliberazione di cui allo stesso articolo 61, comma 3, della citata [legge n. 289 del 2002](#).»

2. - La Regione Veneto ritiene che tale disposizione interverrebbe in un ambito materiale nel quale si intersecherebbero la propria competenza residuale in materia di «foreste» e quella statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. E sostiene che, in tale ipotesi, non potendosi considerare, secondo la giurisprudenza costituzionale, la «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» una «materia in senso tecnico», sarebbe necessario prevedere forme di leale collaborazione tra Stato e Regione.

2.1. - In questa prospettiva, la Regione Veneto censura il comma 1082 in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, nella parte in cui non ha previsto alcuna forma di collaborazione con le Regioni per la definizione, da parte dello Stato, del programma quadro in materia forestale.

2.2. - La Regione Veneto censura, poi, la predetta disposizione, in riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione, nella parte in cui, rendendo possibile, per le attività previste dal programma quadro, l'accesso all'apposito fondo costituito dallo Stato, ai sensi dell'art. 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), avrebbe in sostanza previsto un «finanziamento a destinazione vincolata», anche questo in contrasto con la ben nota giurisprudenza costituzionale al riguardo.

2.3. - La Regione Veneto censura, infine, il comma 1082 in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione ed il principio di leale collaborazione, là dove esso dispone che i limiti di accesso alle risorse finanziarie siano definite dal solo Comitato interministeriale per la programmazione economica, con propria delibera, senza prevedere un coinvolgimento delle Regioni.

3. - La questione non è fondata.

4. - Caratteristica propria dei boschi e delle foreste è quella di esprimere una multifunzionalità ambientale, oltre ad una funzione economico produttiva. Si può dunque affermare che sullo stesso bene della vita, boschi e foreste, insistono due beni giuridici: un bene giuridico ambientale in riferimento alla multifunzionalità ambientale del bosco, ed un bene giuridico patrimoniale, in riferimento alla funzione economico produttiva del bosco stesso (sulla esistenza di più beni giuridici tutelati sull'unitario bene ambientale, vedi [sentenza n. 378 del 2007](#)).

Sotto l'aspetto ambientale, i boschi e le foreste costituiscono un bene giuridico di valore «primario» (sentenza n. 151 del 1986), ed «assoluto» (sentenza n. 641 del 1987), nel senso che la tutela ad essi apprestata dallo Stato, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano nelle materie di loro competenza (sentenza n. 378 del 2007). Ciò peraltro non toglie, come è stato ribadito anche nell'ultima sentenza citata, che le Regioni, nell'esercizio delle specifiche competenze, loro garantite dalla Costituzione, possano stabilire anche forme di tutela ambientale più elevate.

Ne consegue che la competenza regionale in materia di boschi e foreste, la quale si riferisce certamente, come peraltro sembra riconoscere la stessa Regione Veneto, alla sola funzione economico-produttiva, incontra i limiti invalicabili posti dallo Stato a tutela dell'ambiente, e che, pertanto, tale funzione può essere esercitata soltanto nel rispetto della «sostenibilità degli ecosistemi forestali».

I distinti concetti di multifunzionalità ambientale del bosco e di funzione economico produttiva sottoposta ai limiti della ecosostenibilità forestale sono del resto ribaditi a livello internazionale, comunitario e nazionale.

Sul piano internazionale, sono da ricordare: la Convenzione di Rio de Janeiro sulla biodiversità, adottata il 5 giugno 1992, ratificata e resa esecutiva con la legge 14 febbraio 1994, n. 124; la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottata a New York il 9 maggio 1992, ratificata e resa esecutiva con la legge 15 gennaio 1994, n. 65 e il Protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997, sui mutamenti climatici, ratificata e resa esecutiva con la legge 1° giugno 2002, n. 120, nonché la «Dichiarazione autorevole di principi giuridicamente non vincolante per un consenso globale sulla gestione, la conservazione e lo sviluppo sostenibile di ogni tipo di foresta», adottata nell'ambito della Conferenza di Rio.

Sul piano comunitario, è da far riferimento alla puntuale normativa di cui alla Direttiva 92/43/CEE ed alla Direttiva 79/409/CEE, in materia di *habitat* naturali e di costituzione di una «rete ecologica europea coerente», denominata «Natura 2000»; nonché al Piano d'azione per le foreste dell'Unione Europea per il quinquennio 2007-2011.

Sul piano interno, è da sottolineare il decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227 (Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57), che pone come strumento fondamentale per la conservazione e l'incremento dei boschi e delle foreste la «selvicoltura» (art. 1), attribuendo al Ministero delle politiche agricole e forestali ed al Ministero dell'ambiente il compito di emanare al riguardo apposite «linee guida» ed alle Regioni quello di definire le «linee di tutela, conservazione, valorizzazione e sviluppo del settore forestale nel territorio di loro competenza attraverso la redazione e la revisione dei propri piani forestali».

Attraverso questo coordinamento lo Stato ha inteso assicurare, per un verso, la conservazione e l'incremento del bosco considerato come bene ambientale e, per altro verso, la conservazione e l'incremento del bosco stesso, considerato come bene economico produttivo, nei limiti, tuttavia, della sostenibilità degli ecosistemi forestali.

In questo quadro si inserisce il comma 1082, del quale la Regione Veneto lamenta la previsione di un «programma quadro per il settore forestale finalizzato a favorire la gestione forestale sostenibile e a valorizzare la multifunzionalità degli ecosistemi forestali», senza essere stata coinvolta nella redazione del programma stesso.

Senonché, a parte la considerazione che il perseguimento delle finalità ambientali è imposto da obblighi internazionali e comunitari, oltre che dalle norme statali emesse nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e degli ecosistemi, sta di fatto che il programma quadro di cui si discute non è imposto alle Regioni, ma costituisce una semplice proposta di accordo presentata dal Ministero per le politiche agricole e forestali e dal Ministero dell'ambiente alla Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province di Trento e Bolzano, ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni, e

le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), secondo il quale il Governo, le Regioni e le Province autonome, in attuazione del principio di leale collaborazione, «possono concludere in sede di Conferenza Stato-Regioni, accordi, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune».

Si tratta, dunque, di una mera «proposta», per sua natura inidonea a violare competenze regionali, e tanto meno il principio di leale collaborazione, in quanto essa può essere accettata in tutto o in parte, o non essere accettata dalle Regioni e dalle Province autonome, come del resto espressamente prevede il secondo comma del citato art. 4 del d.lgs. n. 281 del 1997, il quale inequivocabilmente stabilisce che «Gli accordi si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano».

La censura della Regione Veneto appare pertanto non fondata, poiché risulta chiaro che non sono violate le sue competenze in materia di funzione economico produttiva dei boschi e delle foreste e che risulta rispettato il principio di leale collaborazione.

5. - Alla luce di quanto appena osservato, risulta non fondata l'ulteriore censura regionale, secondo la quale il comma in questione avrebbe previsto un fondo vincolato, violando i principi costituzionali. E' evidente, infatti, che l'accordo di cui si discute riguarda anche l'accesso a detto fondo e che, di conseguenza, la sua utilizzazione dipende dall'accordo stesso, e quindi anche dalla volontà delle Regioni. Non è ipotizzabile, dunque, una violazione delle competenze regionali e tanto meno una violazione del principio di leale collaborazione.

6. - Non fondata risulta, infine, anche l'ultima censura della Regione Veneto, secondo la quale le competenze regionali verrebbero lese dal fatto che i limiti di utilizzabilità di detto fondo sono stabiliti con delibera del CIPE. Infatti anche detti limiti sono stabiliti con un pieno coinvolgimento delle Regioni, le quali, per un verso, accettando l'accordo di cui sopra si è parlato, accettano anche che i limiti di utilizzabilità del fondo in questione siano stabiliti con delibera del CIPE. Per altro verso il comma 7 del citato art. 61 della legge n. 289 del 2002, sancisce che «Partecipano in via ordinaria alle riunioni del CIPE, con diritto di voto, il Ministro per gli affari regionali in qualità di presidente della Conferenza per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ed il presidente della Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, o un suo delegato, in rappresentanza della Conferenza stessa».

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), promosse dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzione dell'art. 1, comma 1082, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007) sollevata, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 aprile 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2008.

Sentenza del 24 aprile 2008, n. 120

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Valle d'Aosta Regione Veneto	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Coordinamento della finanza pubblica	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 1, comma 565, legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007)	art. 117, terzo e quarto comma, Cost.	non fondatezza della questione
	art. 119, secondo comma, Cost.	non fondatezza della questione
	art. 118, Cost.	inammissibilità della questione

Sintesi

L'articolo 1, comma 565 della legge 296/ 2006, legge finanziaria statale per il 2007, fissa un tetto per le spese relative al personale degli enti del Servizio sanitario nazionale al fine di garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2007 -2009.

La giurisprudenza costituzionale, sebbene abbia riconosciuto alle Regioni la legittimazione ad impugnare le disposizioni statali che introducono limiti di spesa per gli enti del Servizio sanitario nazionale, ha qualificato tali disposizioni come "principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica" qualora si limitino a porre in essere un transitorio contenimento complessivo della spesa corrente e a prevedere in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento degli obiettivi di riequilibrio della medesima spesa.

Alla luce di tale orientamento, la Corte ha ritenuto che la disposizione impugnata debba essere considerata un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica; infatti il limite alla spesa complessiva del personale degli enti del Servizio sanitario nazionale ha natura transitoria, valendo solo per il periodo 2007-2009, e l'individuazione delle misure necessarie per contenere la spesa per il personale è attribuita alle Regioni.

In considerazione dell'obbligo generale di partecipazione di tutte le Regioni all'azione di risanamento della finanza pubblica, il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica si applica a tutte le Regioni, anche a quelle ad autonomia speciale.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 565, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), promossi con i ricorsi delle Regioni Valle D'Aosta e Veneto notificati il 22 e il 23 febbraio 2007, depositati in cancelleria il 28 febbraio e il 1° marzo 2007 ed iscritti ai numeri 9 e 10 del registro ricorsi 2007.

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

udito nell'udienza pubblica del 29 gennaio 2008 il Giudice relatore Franco Gallo;

uditi gli avvocati Francesco Saverio Marini per la Regione Valle d'Aosta, Mario Bertolissi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - I giudizi di legittimità costituzionale indicati in epigrafe sono stati promossi dalle Regioni Veneto e Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, e hanno per oggetto vari commi dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), tra i quali, per quanto qui interessa, il comma 565, nella versione precedente alle modificazioni, prive di efficacia retroattiva, apportate dall'art. 1, comma 115, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008).

Il comma impugnato stabilisce che le spese per il personale del Servizio sanitario nazionale non devono superare – per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 – il

corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1,4 per cento (lettera *a*). Esso prevede modalità di computo della spesa oggetto della riduzione (lettera *b*) e richiede, a carico degli enti destinatari della misura di cui alla medesima lettera *a*), lo svolgimento di determinate attività amministrative (individuazione della consistenza del personale dipendente a tempo determinato ed indeterminato, predisposizione di un programma annuale di revisione delle predette consistenze). Alla lettera *c*), il medesimo comma, da un lato, autorizza gli enti del Servizio sanitario nazionale a valutare «la possibilità di trasformare le posizioni di lavoro già ricoperte da personale precario in posizioni di lavoro dipendente a tempo indeterminato» e, dall'altro, prevede che questi ultimi enti «fanno riferimento, per la determinazione dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa, alle disposizioni recate dall'art. 1, commi 198, 191 e 194, della legge 23 dicembre 2005, n. 266». Infine, oltre a disporre l'abrogazione delle precedenti misure incompatibili con quelle da esso stesso stabilite (lettera *d*), il comma 565 individua in un tavolo tecnico – quello previsto dall'articolo 12 dell'intesa raggiunta il 23 marzo 2005 in seno alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano – la sede per la verifica dell'effettivo conseguimento dei previsti obiettivi di contenimento della spesa (lettera *e*).

1.1. - La ricorrente Regione Veneto censura detta disposizione nel suo complesso e in ciascuna delle indicate lettere di cui questa si compone, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione, per violazione dell'autonomia legislativa e finanziaria della Regione, in quanto pone, per il triennio dal 2007 al 2009, un limite puntuale e specifico alla spesa per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale (in misura pari a quella dell'anno 2004, ridotta dell'uno virgola quattro per cento) e non rientra, perciò, tra i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, la cui fissazione è riservata alla competenza legislativa dello Stato. La medesima ricorrente afferma, altresì, che «Da quanto fin qui detto, consegue, *de plano*, anche la violazione dell'art. 118 Cost.».

1.2. - La Regione Valle d'Aosta, sul presupposto che i parametri del Titolo V della Parte II della Costituzione prevedono una forma di autonomia più ampia di quella attribuitale dallo statuto speciale, censura – in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 – il medesimo comma 565 nel suo complesso per violazione: a) del quarto comma dell'art. 117 Cost., in quanto la disposizione censurata attiene alla materia dell'organizzazione dei servizi sanitari, rientrante nella competenza legislativa residuale delle Regioni; b) in subordine, del terzo comma dello stesso art. 117 Cost., in quanto la disposizione medesima detterebbe una disciplina che «esorbita dall'ambito dei principi fondamentali» nella materia della tutela della salute, materia rientrante, invece, nella potestà legislativa concorrente; c) degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., in quanto il comma censurato non contiene un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, ma determina in modo specifico e puntuale la voce di spesa riguardante il personale del Servizio sanitario nazionale, ledendo, così, l'autonomia finanziaria regionale, tanto più che, ai sensi dell'art. 34, comma 3, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, gli enti del servizio sanitario nazionale sono interamente finanziati dalla Regione ricorrente, senza alcun apporto dello Stato.

Infine, la Regione lamenta la violazione del principio di ragionevolezza e del principio di leale collaborazione, perché la disposizione censurata, non tenendo conto degli atti e degli impegni di spesa già legittimamente adottati dalla Regione secondo le leggi finanziarie per il triennio dal 2006 al 2008, introdurrebbe unilateralmente «variazioni, anche di carattere normativo», in grado sia di «determinare un *vulnus* al legittimo affidamento» dell'ente territoriale nella stabilità del quadro normativo, sia di porre la Regione medesima nella condizione di non poter adempiere agli obblighi di legge.

2. - La trattazione delle indicate questioni di legittimità costituzionale, concernenti il comma 565 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, viene qui separata da quella delle questioni riguardanti altri commi dell'art. 1, promosse con i medesimi ricorsi, per le quali è opportuno procedere ad un esame distinto.

Le questioni così separate, relative al solo comma 565, vanno quindi riunite per essere congiuntamente trattate e decise con un'unica pronuncia, in considerazione della rilevata identità della disposizione censurata e della parziale coincidenza delle censure prospettate.

3. - Va preliminarmente rilevato che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, le Regioni sono legittimate a denunciare una legge statale che introduca limiti di spesa per gli enti del servizio sanitario nazionale, data la stretta connessione sussistente tra la spesa di tali enti e l'equilibrio complessivo della finanza regionale ([sentenze n. 169 e n. 162 del 2007](#)). Nella specie, tale conclusione trova conferma nella lettera *e*) della medesima disposizione, la quale stabilisce che è a carico delle Regioni l'«adempimento» degli obiettivi di contenimento della spesa relativa anche agli enti del Servizio sanitario nazionale di cui alla lettera *a*) dello stesso comma.

4. - Sempre in via preliminare, deve essere dichiarata inammissibile per insufficiente motivazione la questione posta dalla Regione Veneto con riferimento all'art. 118 Cost. Manca infatti una seppur minima motivazione della censura proposta. È costante giurisprudenza di questa Corte che il ricorso in via principale non solo deve identificare esattamente la questione nei suoi termini specifici, ma deve anche contenere una seppur sintetica argomentazione di merito, a sostegno della richiesta declaratoria d'incostituzionalità, sussistendo l'esigenza di un'adeguata (e non meramente assertiva) motivazione delle ragioni dell'impugnativa (*ex plurimis*, [sentenze n. 38 del 2007](#); [n. 233 del 2006](#)).

5. - Le altre questioni di legittimità costituzionale del comma 565 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, promosse dalla ricorrente Regione Veneto, non sono fondate.

Nella giurisprudenza di questa Corte è ormai consolidato l'orientamento secondo cui norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi ([sentenze n. 412 e n. 169 del 2007](#); [n. 88 del 2006](#)).

Contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, la disposizione denunciata – in particolare la lettera *a*) del comma 565 – risponde a entrambe dette condizioni.

La prima è soddisfatta, perché il censurato limite fissato dal legislatore ha natura transitoria, operando solo per il triennio 2007-2009, e riguarda la spesa complessiva per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale, cioè un rilevante aggregato della spesa di parte corrente, che costituisce una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico. Il legislatore, dunque, ha perseguito generali obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, incidendo temporaneamente su una complessiva e non minuta voce di spesa (per una analoga fattispecie: [sentenza n. 169 del 2007](#)).

La seconda condizione è soddisfatta, perché la norma censurata non determina gli strumenti e le modalità per il perseguimento del predetto obiettivo, ma lascia libere le Regioni di individuare le misure necessarie al fine del contenimento della spesa per il personale. Al riguardo, la lettera *e*) del medesimo comma 565 stabilisce, anzi, che la Regione «è considerata adempiente» alle prescrizioni della legge anche quando non abbia raggiunto l'obiettivo di contenimento della spesa del personale degli enti del Servizio sanitario nazionale, purché essa «abbia comunque assicurato l'equilibrio economico».

La disposizione di cui alla lettera *a*) del comma 565 va qualificata, dunque, come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica e, conseguentemente, vanno dichiarate non fondate le proposte questioni di legittimità costituzionale.

6. - Dalla riconosciuta natura di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica della disposizione di cui alla lettera *a*) del comma 565 discende la non fondatezza delle censure relative alle lettere *b*) ed *e*) del medesimo comma. Queste disposizioni, infatti, hanno la stessa natura di principio fondamentale della suddetta lettera *a*), perché si limitano ad integrarne il contenuto.

6.1. - In particolare, la lettera *b*) determina le modalità di computo della spesa per il personale oggetto della riduzione di cui alla lettera *a*), prevedendo che «le spese di personale sono considerate al netto: 1) per l'anno 2004, delle spese per arretrati relativi ad anni precedenti per rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro; 2) per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, delle spese derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi nazionali di lavoro intervenuti successivamente all'anno 2004».

6.2. - La lettera *e*) dello stesso comma 565 individua in un “tavolo tecnico” – quello previsto dall'articolo 12 dell'intesa raggiunta il 23 marzo 2005 in seno alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano – la sede per la verifica dell'effettivo conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa stabiliti, per il personale del Servizio sanitario nazionale, sia dalla lettera *a*) del medesimo comma 565 (per gli anni 2007, 2008 e 2009), sia dal comma 198 dell'art. 1 della legge 266 del 2005 (per l'anno 2006), sia dai commi 98 e 107 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004 (per gli anni 2005 e 2006). La citata lettera *e*), quindi, per quanto rileva ai fini del presente giudizio, stabilisce le modalità di verifica del rispetto degli adempimenti previsti dalla lettera *a*).

7. - Anche le questioni poste con riferimento alla lettera *c*) del comma 565 non sono fondate.

Quanto alle disposizioni dei numeri 1, 2 e 3 di tale lettera, esse, al fine dell'attuazione del menzionato principio di contenimento della spesa di cui alla lettera *a*), si limitano a richiedere – «nell'ambito degli indirizzi fissati dalle Regioni nella loro autonomia» – lo svolgimento di attività amministrative meramente ricognitive dello stato di fatto e, pertanto, attività strumentali all'attuazione della citata lettera *a*) (individuazione della consistenza del personale dipendente a tempo determinato ed indeterminato, predisposizione di un programma annuale di revisione delle predette consistenze: numeri 1, 2, 3, primo periodo). Nello stesso tempo, attribuiscono ai loro destinatari la mera facoltà e non l'obbligo di effettuare valutazioni ai fini della trasformazione dei rapporti di lavoro (numero 3, secondo e terzo periodo).

Quanto al numero 4 della medesima lettera *c*), esso prevede che gli enti del Servizio sanitario nazionale «fanno riferimento, per la determinazione dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa, alle disposizioni recate dall'articolo 1, commi 189, 191 e 194 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, al fine di rendere coerente la consistenza dei fondi stessi con gli obiettivi di riduzione della spesa complessiva di personale e di rideterminazione della consistenza organica». Tale disposizione si limita, dunque, ad indicare agli enti destinatari, quale generico parametro di coerenza per la determinazione della consistenza dei richiamati fondi, il corrispondente regime fissato per le amministrazioni statali ed altri enti pubblici dai commi 189, 191 e 194 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266. E ciò pur sempre – come previsto dall'alinea della citata lettera *c*) – «nell'ambito degli indirizzi fissati dalle regioni nella loro autonomia, per il conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa» e, quindi, senza stabilire per tali enti il medesimo vincolo di spesa previsto da detti commi.

8. - Nemmeno le questioni poste con riferimento alla lettera *d*) del comma 565 sono fondate. Tale norma, infatti, nel disporre per gli enti del Servizio sanitario nazionale che

«le misure previste per gli anni 2007 e 2008 dall'articolo 1, comma 98, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e dall'articolo 1, commi da 198 a 206, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sono sostituite da quelle indicate nel presente comma», si limita a ribadire una sostituzione che le altre lettere dello stesso comma hanno già previsto.

9. - Anche le questioni sollevate dalla Regione Valle d'Aosta, aventi ad oggetto il medesimo comma 565, non sono fondate.

9.1. - Al riguardo, va premesso che la ricorrente Regione a statuto speciale muove da una erronea ricostruzione del quadro normativo in cui si inserisce il denunciato comma 565. La ricorrente, infatti, non tiene conto che il comma 660 dell'art. 1 della stessa legge prevede che «le disposizioni stabilite per le regioni a statuto ordinario» circa il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale trovano applicazione alle Regioni a statuto speciale solo nel caso di mancato raggiungimento di un accordo in proposito tra tali Regioni e il Ministero dell'economia, da stipulare in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica per il periodo 2007-2009. Da tale comma risulta, dunque, che il livello complessivo delle spese e dei relativi pagamenti è rimesso in via prioritaria a detto accordo e che il denunciato comma 565 è applicabile alle Regioni a statuto speciale, in via sussidiaria e transitoria, solo qualora l'accordo medesimo non sia raggiunto (per un'analoga fattispecie, [sentenze n. 169](#) e [n. 82 del 2007](#)).

Poiché, secondo tale comma 660, un limite alle spese del personale degli enti del Servizio sanitario nazionale deriva, per gli enti ad autonomia speciale, dagli accordi di cui sopra e non dalla diretta applicazione del comma 565, è evidente che, in caso di intervenuto accordo, la norma censurata non può comportare alcuna violazione dell'autonomia legislativa e finanziaria della Regione Valle d'Aosta. Né l'espressione «in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica», contenuta nel comma 660, può significare che detti accordi debbano fissare limiti coincidenti con quelli del comma 565. Tale espressione costituisce, infatti, solo un generico parametro di «coerenza», cui le parti contraenti debbono attenersi ai fini della determinazione del livello delle spese, livello che non può porsi in radicale contraddizione con gli altri obiettivi di finanza pubblica ([sentenza n. 169 del 2007](#)).

Da quanto precede deriva che le norme censurate si applicano alla ricorrente, in via sussidiaria e transitoria, solo nel caso di mancato raggiungimento degli accordi previsti dal citato comma 660. Pertanto, le censure proposte dalla ricorrente vanno esaminate qui di seguito, con esclusivo riferimento a tale eventualità.

9.2. - La ricorrente deduce, in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, la violazione: a) in via principale, del quarto comma dell'art. 117 Cost., in quanto la disposizione censurata atterrebbe alla materia dell'organizzazione dei servizi sanitari, rientrando nella sua competenza legislativa residuale; b) in via subordinata, del terzo comma dello stesso art. 117 Cost., perché la disposizione censurata non costituirebbe un principio fondamentale nella materia della tutela della salute, di competenza legislativa concorrente.

Ambedue le questioni non sono fondate. Si è visto, infatti, che la disposizione censurata, in quanto rivolta al contenimento della spesa per il personale, costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, la cui fissazione è di competenza statale (si veda sopra, punto 4).

9.3. - La ricorrente deduce anche la violazione dell'art. 119, secondo comma, Cost., in quanto la norma censurata non conterrebbe un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, ma porrebbe un vincolo specifico e puntuale alla voce di spesa riguardante il personale del Servizio sanitario nazionale.

La questione non è fondata, per le stesse ragioni esposte al punto 8.2., in relazione alla dedotta violazione dei commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost., e ai punti 4 e 5, con riferimento al ricorso della Regione Veneto, perché la norma censurata pone un principio

fondamentale di coordinamento della finanza pubblica attinente alla spesa; principio che, come più volte affermato da questa Corte, deve ritenersi applicabile «anche alle autonomie speciali, in considerazione dell'obbligo generale di partecipazione di tutte le Regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale, all'azione di risanamento della finanza pubblica» (sentenze n. 169 e n. 82 del 2007).

9.4. - Infine, la Regione lamenta la violazione dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione, perché la disposizione censurata, non tenendo conto degli atti e degli impegni di spesa già legittimamente adottati dalla Regione secondo le leggi finanziarie per il triennio dal 2006 al 2008, introdurrebbe unilateralmente «variazioni, anche di carattere normativo», idonee sia a «determinare un *vulnus* al legittimo affidamento» dell'ente territoriale nella stabilità del quadro normativo, sia a porre la Regione medesima nella condizione di non poter adempiere agli obblighi di legge.

La questione non è fondata.

Al riguardo, si deve procedere, preliminarmente, ad una complessiva ricognizione del quadro normativo in tema di vincoli alle spese per il personale del Servizio sanitario nazionale.

Con riferimento agli enti sottoposti al patto di stabilità interno, l'art. 1, comma 557, della stessa legge n. 296 del 2006 ha ridotto agli anni 2005 e 2006 l'operatività dei limiti alla spesa per detto personale originariamente previsti, per il triennio dal 2006 al 2008, dall'art. 1, comma 98, della legge n. 311 del 2004 ed al solo anno 2006 l'operatività dei medesimi limiti di spesa previsti, per il triennio dal 2006 al 2008, dal comma 198 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005. Conseguentemente, il legislatore, alla lettera *d*) del comma 565 della legge n. 296 del 2006, ha avuto cura di precisare che «per gli enti del Servizio sanitario nazionale le misure previste per gli anni 2007 e 2008 dall'articolo 1, comma 98, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e dall'articolo 1, commi da 198 a 206, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sono sostituite da quelle indicate nel presente comma».

Ciò premesso, va in primo luogo rilevato che la suddetta disciplina non viola il principio di ragionevolezza, neppure sotto l'evocato profilo del legittimo affidamento nella stabilità del quadro normativo. Infatti, le norme citate, disponendo solo per l'avvenire e non ponendo per il passato vincoli più gravosi di quelli già posti dalla legislazione previgente, hanno espressamente escluso ogni interferenza delle precedenti previsioni con quella censurata, la quale resta, perciò, l'unica applicabile per il triennio dal 2007 al 2009. Né le Regioni possono vantare per il futuro legittime aspettative nella invariabilità della misura dei vincoli di spesa. Questi hanno l'obiettivo di «garantire il rispetto degli obblighi comunitari» (comma 565, alinea) e presuppongono, perciò, la possibilità, per il legislatore statale, di una loro revisione periodica, in relazione all'andamento dei conti pubblici. E ciò anche nel caso in cui un determinato contenimento della spesa medesima sia stato originariamente stabilito per più anni. Il necessario concorso delle Regioni e degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, adottati con l'adesione al patto di stabilità e crescita definito in sede di Unione Europea, postula, infatti, che il legislatore statale possa intervenire sui coefficienti di riduzione della spesa già definiti, qualora lo richieda il complessivo andamento del disavanzo dei conti pubblici, con il solo limite della palese arbitrarietà e della manifesta irragionevolezza della variazione. La sostituzione dei vincoli di contenimento per la spesa pubblica già previsti dall'art. 1, comma 98, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e dall'art. 1, commi da 198 a 206, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 – operata dall'impugnato comma 565 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 – non è dunque di per sé irragionevole ed è anzi determinata dalla necessità di rispettare i vincoli alla spesa pubblica derivanti dall'adesione dell'Italia all'Unione Europea.

In secondo luogo, deve osservarsi che, quanto alla dedotta irragionevolezza dell'entità dei vincoli, la ricorrente non ha indicato alcuno specifico elemento idoneo a dimostrare che il

limite imposto con le disposizioni censurate sia talmente gravoso da renderne impossibile il rispetto da parte della Regione medesima in ragione degli impegni di spesa precedentemente assunti. Ne consegue che, anche sotto tale aspetto, la censura è infondata.

Infine, la Regione non può lamentare neppure la violazione del principio di leale collaborazione.

Le esigenze di leale collaborazione invocate dalla ricorrente sono, infatti, già pienamente soddisfatte dalla previsione, ad opera del citato comma 660, di un meccanismo di accordo tra lo Stato e gli enti ad autonomia speciale; fermo restando che la disciplina censurata è applicabile – come già sopra rilevato – solo in via sussidiaria e transitoria nel caso del mancato raggiungimento di detto accordo.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle restanti questioni di legittimità costituzionale della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), sollevate con i ricorsi indicati in epigrafe,

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale del comma 565 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 promosse, con i ricorsi indicati in epigrafe, dalla Regione Veneto, con riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione, e dalla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con riferimento agli artt. 3, lettera *f*), dello statuto speciale per la Regione Valle d'Aosta, 117, terzo e quarto comma, e 119, secondo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, nonché ai principi dell'affidamento e della leale collaborazione;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale del comma 565 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, promossa, con il ricorso indicato in epigrafe, dalla Regione Veneto, con riferimento all'art. 118 Cost.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 aprile 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2008.

Sentenza del 14 maggio 2008, n. 131		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Calabria	
Materie	Politica estera Rapporti internazionali e con l'Unione europea	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 5, comma 4, lettere a), b), c), i), j), k), l), m), n), o) e p), legge della Regione Calabria 10 gennaio 2007, n. 4 (Cooperazione e relazioni internazionali della Regione Calabria)	art. 117, secondo comma, lettera a), e terzo comma, Cost.	illegittimità costituzionale
art. 6, comma 3, lettere a), c), d) e) ed f), l.r. Calabria 4/2007	art. 117, secondo comma, lettera a), e terzo comma, Cost.	illegittimità costituzionale
art. 8, comma 7, l.r. Calabria 4/2007	art. 117, secondo comma, lettera a), e terzo comma, Cost.	illegittimità costituzionale
artt. 5, 6 e 8, l.r. Calabria 4/2007	art. 117, secondo comma, lettera a), e terzo comma, Cost.	non fondatezza della questione
Sintesi		
<p>Le disposizioni regionali impugnate sono contenute nella legge della Regione Calabria che disciplina l'attività di cooperazione e le relazioni internazionali. Per il perseguimento delle finalità in essa descritte sono previste diverse attività, tra le quali quelle "di cooperazione internazionale" e "di cooperazione umanitaria e di emergenza" disciplinate, rispettivamente, dagli articoli 5 e 6.</p> <p>Il Governo ha impugnato le suddette disposizioni e l'articolo 8 che disciplina "la programmazione degli interventi e modalità di attuazione", ritenendoli lesivi della competenza esclusiva statale in materia di politica estera.</p> <p>Prima di entrare nel merito delle singole questioni prospettate, la Corte, richiamando una sua precedente pronuncia, precisa che per "politica estera" si deve intendere: "l'attività internazionale dello Stato unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità ed al suo indirizzo".</p> <p>In base a tale definizione, le norme regionali che prevedono il potere di determinare gli obiettivi di cooperazione internazionale, gli interventi di emergenza e i destinatari dei benefici sono, a giudizio della Corte, da ritenersi lesive della competenza statale in materia di politica estera.</p> <p>Ciò premesso, la Corte passa ad esaminare puntualmente le singole disposizioni, al fine di stabilire quali di esse interferiscano con la politica estera dello Stato.</p> <p>In linea con tale impostazione, la Corte, nell'ambito delle attività di cooperazione internazionale (art. 5), ha dichiarato illegittime le disposizioni relative ad azioni progettuali che riguardano aspetti della cooperazione allo sviluppo analoghi a quelli previsti dalla legislazione statale in materia; ha</p>		

invece dichiarato legittime le disposizioni relative ad azioni progettuali che sono destinate ad esplicarsi all'interno del territorio regionale, o che, comunque, si qualificano come attività di interesse tipicamente regionalistico e che, in quanto tali, non rientrano nella definizione di "cooperazione allo sviluppo" adottata dalla Corte in una precedente sentenza.

Di contro rientrano in tale definizione, e sono dichiarate illegittime, le disposizioni relative all'attività di formazione professionale rivolte a cittadini dei Paesi in via di sviluppo, limitatamente alla parte che si riferisce alla «formazione professionale e promozione sociale di cittadini stranieri da svolgersi in Calabria ed in altri Paesi», in quanto "sono comunque attività oggettivamente idonee a creare vincoli di riconoscenza e legami con Stati esteri".

Inoltre la Corte, nell'ambito dell'attività di cooperazione umanitaria e di emergenza (art. 6), ha ritenuto illegittime le disposizioni relative ad ambiti di intervento che implicano delle scelte nell'individuazione delle popolazioni da aiutare o delle aree geografiche e popolazioni alle quali offrire la collaborazione tecnica, in quanto rientrano nella politica estera dello Stato.

Infine la Corte ha dichiarato l'illegittimità del comma 7 dell'articolo 8 che prevede che il documento triennale di indirizzo programmatico e il piano operativo annuale siano "comunicati al Ministero degli Affari Esteri ed alla presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi e per gli effetti delle disposizioni contenute all'articolo 6 della l. 131/2003". Infatti, a giudizio della Corte, il meccanismo di controllo introdotto dalla disposizione statale richiamata trova applicazione solo per le attività di stretta competenza internazionale delle Regioni e non per iniziative, quali quelle di specie, rimesse alla competenza esclusiva dello Stato in materia di politica estera.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale avente ad oggetto gli artt. 5, 6 e 8 della legge della Regione Calabria 10 gennaio 2007, n. 4 (Cooperazione e relazioni internazionali della Regione Calabria), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 12 marzo 2007, depositato in cancelleria il 14 marzo 2007 ed iscritto al n. 15 del registro ricorsi 2007.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 1° aprile 2008 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppe Naimo per la Regione Calabria.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, dubita, con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *a*), terzo comma, della Costituzione, in relazione alla legge statale 26 febbraio 1987, n. 49 (Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo), della legittimità costituzionale degli artt. 5, 6 e 8 della legge della Regione Calabria 10 gennaio 2007, n. 4 (Cooperazione e relazioni internazionali della Regione Calabria).

La legge della Regione Calabria n. 4 del 2007 contiene una disciplina generale dell'attività internazionale della Regione. Essa, in particolare, individua i Paesi destinatari degli interventi regionali (art. 1, comma 1) e le finalità generali dell'attività internazionale della Regione (art. 1, comma 2). Prevede, poi, che tale attività si articola in cinque diversi tipi di interventi: la «attività di cooperazione con Regioni e territori dei paesi membri dell'Unione Europea» (art. 3); la «attività di collaborazione e partenariato istituzionale e relazioni istituzionali» (art. 4); 3) la «attività di

cooperazione internazionale» (art. 5); la «attività di cooperazione umanitaria e di emergenza» (art. 6); la «internazionalizzazione del sistema economico-produttivo» (art. 7). Stabilisce, inoltre, che tutte le descritte attività siano oggetto di un documento di indirizzo programmatico triennale approvato annualmente dal Consiglio regionale e di un piano operativo annuale di attuazione e che le funzioni amministrative di attuazione del piano regionale siano svolte dalla Giunta regionale (art. 8).

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 5, riguardante la «attività di cooperazione internazionale», l'art. 6, riguardante la «attività di cooperazione umanitaria e di emergenza», e l'art. 8, che disciplina la «programmazione degli interventi e modalità di attuazione», ritenendo che tali norme contrastino con l'art. 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione, che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia della politica estera e richiamando, a sostegno delle proprie ragioni, la [sentenza della Corte costituzionale n. 211 del 2006](#).

2. - La Regione ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per genericità, poiché le norme impuginate riguarderebbero ambiti di intervento eterogenei.

L'eccezione non è fondata.

Gli artt. 5 e 6 della legge regionale n. 4 del 2007 disciplinano ciascuno una categoria omogenea di interventi internazionali della Regione: rispettivamente, quelli di «cooperazione internazionale» e di «cooperazione umanitaria e di emergenza». Tali categorie sono accomunate, nella prospettazione dell'Avvocatura, dall'intrinseca attinenza alla materia della cooperazione allo sviluppo e, quindi, alla politica estera statale. La descrizione dei singoli interventi contenuta, rispettivamente, nel comma 4 dell'art. 5 e nel comma 3 dell'art. 6, non è altro, dunque, che l'elencazione delle possibili iniziative attuabili nell'ambito di tale materia.

Il ricorrente deduce che le norme impuginate, nello stabilire gli obiettivi e i modi di intervento della cooperazione internazionale anche in ipotesi di emergenza, e nel prevedere, altresì, l'impiego diretto di risorse, umana e finanziaria, in progetti destinati a offrire vantaggi socio-economici alle popolazioni e agli Stati beneficiari, autorizzano e disciplinano una serie di attività tipiche della politica estera. In sostanza il ricorrente contesta in radice la competenza della Regione a disciplinare interventi che abbiano le caratteristiche descritte nel comma 1 dell'art. 5 e dell'art. 6.

Il *thema decidendum* sottoposto alla Corte è, dunque, sufficientemente chiaro ed univoco. Esso consiste nella verifica dell'attinenza alla sfera di competenze regionali ovvero alla materia della «politica estera» delle attività di «cooperazione internazionale» e di «cooperazione umanitaria e di emergenza» così come definite negli artt. 5 e 6.

3. - Nel merito, le questioni sono in parte fondate.

3.1. - Deve premettersi che questa Corte ha affermato che «l'art. 117, comma secondo, lettera a), nel delineare la competenza legislativa spettante in via esclusiva allo Stato, sottolinea una dicotomia concettuale tra meri «rapporti internazionali» da un lato e «politica estera» dall'altro, che non si ritrova nel terzo comma dello stesso art. 117, che individua la competenza regionale concorrente in materia internazionale. La politica estera, pertanto, viene ad essere una componente peculiare e tipica dell'attività dello Stato, che ha un significato al contempo diverso e specifico rispetto al termine «rapporti internazionali». Mentre i «rapporti internazionali» sono astrattamente riferibili a singole relazioni, dotate di elementi di estraneità rispetto al nostro ordinamento, la «politica estera» concerne l'attività internazionale dello Stato unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità ed al suo indirizzo» ([sentenza n. 211 del 2006](#)).

In base a quanto affermato nella citata pronuncia, devono dunque ritenersi lesive della competenza statale in materia di politica estera le norme regionali che prevedano, in capo alla Regione, il potere di determinazione degli obiettivi di cooperazione internazionale e di interventi di emergenza nonché dei destinatari dei benefici sulla base di criteri fissati dalla stessa Regione. Tali norme, infatti, implicando l'impiego diretto di risorse, umane e finanziarie, in progetti destinati a offrire vantaggi socio-economici alle popolazioni e agli Stati beneficiari ed entrando in tal modo nella materia della

cooperazione internazionale, finiscono con l'autorizzare e disciplinare una serie di attività di politica estera, riservata in modo esclusivo allo Stato.

Alcune competenze contemplate negli articoli censurati riguardano, però, la materia della cooperazione allo sviluppo solo a livello di studio e di sensibilizzazione della pubblica opinione della Regione. Per il carattere di norme attinenti ad attività da svolgersi all'interno della Regione, esse non interferiscono con la politica estera statale. La legge regionale censurata, infatti, dà una definizione di cooperazione internazionale impropria e, sostanzialmente, più vasta di quella delineata nella [sentenza n. 211 del 2006](#), facendovi rientrare anche iniziative e progetti volti a sostenere, in modo più generale, l'affermazione dei diritti dell'uomo e dei principi democratici all'interno della Regione ed all'estero. E', pertanto, indispensabile esaminare analiticamente le singole previsioni della legge regionale, al fine di stabilire quali di esse riguardino la politica estera dello Stato.

3.2 - In tale prospettiva, sono senz'altro da considerare invasive della competenza statale le attività elencate alle lettere *a)*, *b)* e *c)* del comma 4 dell'art. 5, le quali, riguardando aspetti della cooperazione allo sviluppo analoghi a quelli previsti dalla legge statale in materia, la crescita ed il consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto nei Paesi interessati, la promozione e la salvaguardia dei diritti dell'uomo, interferiscono con la politica estera dello Stato.

Analogamente, le competenze elencate nelle lettere *i)*, *j)*, *k)*, *l)*, *m)*, *o)* e *p)* dello stesso articolo rientrano tutte nella nozione di cooperazione allo sviluppo, così come definita dalla [sentenza n. 211 del 2006](#). In particolare, la previsione di cui alla lettera *i)* (sostegno ai programmi di tutela e di valorizzazione delle risorse paesaggistiche-ambientali e culturali) non avrebbe senso se non riferita a iniziative di cooperazione con paesi esteri; il «supporto ad iniziative per la tutela dei minori e dei diritti dell'infanzia, attuazione delle politiche di genere», di cui alla lettera *j)*, rientra nella predetta nozione di cooperazione, dato che promuovere attività dirette a valorizzare la parità tra uomo e donna e ad eliminare i fattori che la ostacolano in concreto, comporta un'ingerenza nelle politiche sociali di altri paesi con risorse dello Stato italiano; le «attività di studio, di ricerca, di scambi di esperienze, di informazione e di divulgazione, volte a promuovere l'unità e l'identità europea, l'estensione del concetto di cittadinanza e la partecipazione ai processi istituzionali a tutti i livelli», di cui alla lettera *k)*, le «iniziative di informazione, consulenza, predisposizione di progetti di fattibilità e loro realizzazione, al fine di determinare il trasferimento di sistemi e tecnologie appropriate, realizzate da imprese calabresi nell'ambito di programmi di cooperazione finanziati da organismi nazionali ed internazionali», di cui alla lettera *l)*, e «l'impiego, anche attraverso convenzioni con Enti regionali strumentali e territoriali, di personale qualificato con compiti di assistenza tecnica, amministrazione e gestione, valutazione e monitoraggio dell'attività di cooperazione internazionale», di cui alla lettera *m)*, sono tutte direttamente attinenti alla cooperazione allo sviluppo. Anche gli «interventi innovativi e di sperimentazione nel mercato del lavoro, nel settore del credito e del commercio internazionale, nelle politiche pubbliche per lo sviluppo locale anche ai fini dell'integrazione degli interventi di cooperazione con le attività di sviluppo economico», di cui alla successiva lettera *o)*, in quanto necessariamente coordinati con iniziative di politica estera, non possono che spettare allo Stato. Anche il «miglioramento dei flussi immigratori nel territorio calabrese», da attuare «anche favorendo la selezione positiva, la formazione, l'integrazione e la regolarizzazione degli immigrati, valorizzando le loro rimesse nei paesi di origine e favorendo l'occupazione in tali paesi», di cui alla lettera *p)*, è competenza che interferisce direttamente con le politiche di immigrazione, inderogabilmente riservate allo Stato.

Al contrario, le attività indicate nelle lettere *d)*, *e)*, *f)*, *g)*, *h)* del comma 4 dell'art. 5, sono rivolte ai cittadini residenti nella Regione e hanno come unica finalità quella di sensibilizzare la comunità regionale a una cultura della tolleranza e della cooperazione. Si tratta di iniziative destinate a esplicarsi all'interno del territorio regionale ed in quanto tali non rientrano nella definizione di cooperazione allo sviluppo adottata dalla Corte nella [sentenza n. 211 del 2006](#).

Un discorso analogo può essere svolto anche per quanto attiene alla previsione contenuta nella lettera *q)* dello stesso comma 4 dell'art. 5 (valorizzazione delle comunità di origine calabrese

all'estero), per la quale può ritenersi che la stessa contenga mere attività di promozione e di tutela dell'identità culturale di tali comunità di interesse tipicamente regionalistico.

Più articolata è la valutazione della previsione contenuta nella lettera *n*) del predetto comma 4 dell'art. 5. Infatti, mentre la «formazione professionale e promozione sociale di cittadini stranieri da svolgersi in Calabria ed in altri Paesi», rivolte a cittadini dei Paesi in via di sviluppo, sono comunque attività oggettivamente idonee a creare vincoli di riconoscenza e legami con Stati esteri e rientrano nel concetto di cooperazione allo sviluppo cui fa riferimento la [sentenza n. 211 del 2006](#); la «formazione di personale residente in Italia destinato a svolgere attività di cooperazione internazionale», può farsi rientrare, per contro, nella competenza regionale in materia di formazione professionale, essendo destinata a cittadini italiani residenti in Calabria. In tale prospettiva deve essere ritenuta immune dalle censure formulate.

3.3. - Quanto all'art. 6, relativo alla cooperazione umanitaria e di emergenza, esso è da ritenere illegittimo con riferimento alle previsioni di cui alle lettere *a*), *c*), *e*) ed *f*). Rientrano, infatti, nella politica estera dello Stato, come iniziative di cooperazione, sia la fornitura di materiali di prima necessità e attrezzature alle popolazioni colpite, implicando delle scelte nella individuazione delle popolazioni da aiutare (si pensi al conflitto armato tra due Stati); sia la collaborazione tecnica, anche mediante l'invio di personale regionale, ed eventuale coordinamento delle risorse umane messe a disposizione da associazioni, istituti, Enti pubblici o privati, che presuppone la scelta delle aree geografiche e delle popolazioni cui offrire la collaborazione tecnica; sia il sostegno a Enti che operano per finalità di cooperazione umanitaria e di emergenza; sia, infine, la raccolta e la costituzione di fondi, con la promozione di pubbliche sottoscrizioni di denaro da far affluire su apposito capitolo di bilancio per interventi a favore delle popolazioni colpite da emergenze.

Al contrario, la lettera *b*) dello stesso comma 3 dell'art. 6, concernente la «assistenza sanitaria e ospedaliera a cittadini stranieri che, per gli effetti degli eventi di cui al comma 1, sono ospitati nella Regione, e l'accoglienza di eventuali accompagnatori, purché regolarmente autorizzati alla permanenza sul territorio italiano», e la successiva lettera *d*), che contempla la mera «raccolta e diffusione di informazioni sulle azioni di aiuto e di emergenza organizzate da soggetti regionali nonché azioni finalizzate al loro raccordo con le richieste e le iniziative dell'Amministrazione statale, dell'Unione europea e delle Organizzazioni internazionali» sono legittimi, dato che, quanto al primo, l'assistenza sanitaria e ospedaliera viene predisposta in favore di persone che si trovano legittimamente sul territorio nazionale, quanto al secondo, la previsione ha carattere solo accessorio rispetto alle iniziative umanitarie e di emergenza propriamente dette.

3.4 - La Regione ha sostenuto che la compatibilità delle iniziative previste con la politica estera nazionale possa ritenersi salvaguardata dalla previsione dell'art. 1, comma 2, in base alla quale le attività di promozione devono essere in sintonia con la cooperazione governativa e comunitaria.

Al contrario, questa Corte, nella [sentenza n. 211 del 2006](#), ha già ritenuto clausole simili a quelle invocate dalla Regione inadeguate a salvaguardare le prerogative statali.

In tale prospettiva non è sufficiente neppure il richiamo più esplicito, contenuto nell'art. 8, comma 7, del meccanismo di raccordo tra l'attività regionale e le determinazioni della politica nazionale, predisposto all'articolo 6 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3), per effetto del quale il documento di programmazione triennale ed il piano operativo annuale sono comunicati al Ministero degli affari esteri ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri per la verifica della compatibilità delle iniziative regionali con gli indirizzi di politica estera statale.

Infatti il citato art. 6 della legge n. 131 del 2003, inserito nella legge statale di attuazione della riforma del titolo V della parte II della Costituzione, concerne l'attività di Regioni e Province riguardanti il cosiddetto potere estero delle Regioni, che si concreta esclusivamente nella potestà di attuazione e di esecuzione degli accordi internazionali, nella conclusione di intese con enti territoriali interni a Stati esteri e nella pattuizione, con Stati esteri, di accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali entrati in vigore o accordi di natura tecnico-amministrativa, o accordi di natura programmatica. Esso, dunque, è norma circoscritta entro il limitato ambito della competenza

concorrente in materia di relazioni internazionali delle Regioni e non può trovare applicazione per consentire la ratifica successiva, da parte dello Stato, di un'attività regionale che invade la competenza esclusiva di esso Stato in materia di politica estera.

Come affermato nella [sentenza n. 211 del 2006](#), il menzionato art. 6 è destinato a trovare applicazione solo con riguardo ad attività di stretta competenza internazionale delle Regioni, non potendo fare un riferimento, che sarebbe di per sé contraddittorio, ad iniziative di competenza statale esclusiva.

In altri termini, una legge regionale non può estendere il meccanismo di controllo, previsto dall'articolo 6 della legge n. 131 del 2003, al di fuori del campo di applicazione dettato dalla stessa legge statale che l'ha introdotto nell'ordinamento. D'altro canto, l'attività degli apparati dello Stato è necessariamente definita e disciplinata solo dalle leggi statali e non può essere incrementata per effetto di una legge regionale.

Ne consegue che il comma 7 del censurato art. 8, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Per effetto della dichiarazione di incostituzionalità delle sole norme che contemplano competenze lesive delle prerogative statali, l'articolo censurato deve ritenersi immune dalle censure formulate negli altri commi.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale:

- dell'art. 5 della legge della Regione Calabria 10 gennaio 2007, n. 4 (Cooperazione e relazioni internazionali della Regione Calabria), limitatamente al comma 4, lettere *a), b), c), i), j), k), l), m), n)* (quest'ultima limitatamente alle parole «la formazione professionale e promozione sociale di cittadini stranieri da svolgersi in Calabria ed in altri Paesi»), *o) e p)*;
- dell'art. 6 della stessa legge regionale, limitatamente alle competenze previste dalle lettere *a), c), d), e) ed f)*;
- dell'art. 8, comma 7, della medesima legge regionale;

dichiara non fondate le altre questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, 6 ed 8 della legge della Regione Calabria n. 4 del 2007, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera a), e terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 maggio 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 maggio 2008.

Sentenza del 14 maggio 2008, n. 133

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Lombardia	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Coordinamento informativo	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 1, comma 892, legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007)	artt. 117, 118, 119 e 120, Cost.	non fondatezza della questione
art. 1, commi 892, 893, 894 e 895, l. 296/2006	artt. 3, 97, Cost.	inammissibilità della questione
art. 1, comma 895, l. 296/2006	artt. 117, 118, 119 e 120, Cost.	non fondatezza della questione

Sintesi

Secondo la Corte, le disposizioni dei commi 892 e 895 dell'art. 1, della l. 296/2006, che prevedono misure per la realizzazione sul territorio nazionale dei progetti per la “Società dell'informazione”, non sono illegittime in quanto si riferiscono all'amministrazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali e rinviengono la loro legittimazione nell'art. 117, secondo comma, lettere g) e r), Cost., che assegnano alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, rispettivamente, le materie «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» e «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale». Con specifico riferimento a quest'ultima materia, art. 117, secondo comma, lettera r), Cost., le norme impugnate, che trovano applicazione anche nei confronti delle Regioni e degli enti locali, si collocano all'interno del confine posto alla competenza esclusiva statale in quanto dettano regole tecniche funzionali alla comunicabilità dei sistemi ed al loro sviluppo collaborativo, favorendo il riuso dei software elaborati su committenza del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione con lo scopo di razionalizzare la spesa e, contemporaneamente, favorire l'uniformità degli standard.

Né, d'altro canto, può essere evocata una violazione del principio di leale collaborazione in quanto lo stesso risulta rispettato proprio in base al dettato dell'art. 14 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale), che assolve la funzione di superare possibili conflittualità in ordine al contenuto ed ai limiti del coordinamento conferito in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera r), Cost.

Sulla competenza legislativa esclusiva in materia di «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale», si possono vedere, tra l'altro, le sentenze n. 31/2005 e n. 17/2004, richiamate dalla Corte nella sentenza in esame.

Non risulta fondata nemmeno la questione di legittimità costituzionale dei commi 893 e 894, dell'art. 1, l. 296/2006 che istituiscono il “Fondo per il sostegno agli investimenti per l'innovazione

negli enti locali” e ne determinano le modalità di realizzazione degli interventi e di erogazione dei finanziamenti con atti ministeriali, sollevata in relazione agli artt. 117, 118, 119 e 120 Cost., per lamentata ingerenza nella materia dell'organizzazione amministrativa della Regione e degli enti locali, con violazione del principio di leale collaborazione.

I commi sopra richiamati, infatti, oltre a rientrare nella competenza esclusiva dello Stato, di cui alla lettera r), secondo comma, dell'art. 117, Cost., trovano fondamento nella lettera p) dello stesso secondo comma che attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato la materia delle «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

Il Fondo, infatti, ha la finalità di finanziare «progetti degli enti locali relativi agli interventi di digitalizzazione dell'attività amministrativa, in particolare per quanto riguarda i procedimenti di diretto interesse dei cittadini e delle imprese» e costituisce, quindi, uno strumento per agevolare lo svolgimento, da parte degli enti territoriali, di quelle «funzioni fondamentali» che la Costituzione afferma costituiscano una loro ineliminabile attribuzione. Né risulta contraddittorio che il successivo comma 894 conferisca ad un decreto del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali il potere di stabilire «i criteri di distribuzione ed erogazione del Fondo», dato che, avendo questi interventi la finalità di sviluppare le più idonee tecnologie che permettano all'intero sistema degli enti locali di svolgere al meglio le suddette funzioni fondamentali, vi è la necessità che sia assicurato un esercizio unitario della sperimentazione, da ciò la giustificazione dell'intervento in sussidiarietà da parte dello Stato.

In ogni caso, il censurato comma 894 prevede, richiamando specificamente il comma 3bis dell'art. 14 del d.lgs. 82/2005, che debba essere sentito il parere della Commissione permanente per l'innovazione tecnologica nelle Regioni e negli enti locali oltre che quello della Conferenza unificata Stato-Regioni-Città ed Autonomie locali, provvedendo, quindi, a coinvolgere i soggetti interessati ai progetti.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 892, 893, 894 e 895, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), promosso con ricorso della Regione Lombardia, notificato il 26 febbraio 2007, depositato in cancelleria il 7 marzo 2007 e iscritto al n. 14 del registro ricorsi 2007.

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

udito nell'udienza pubblica del 1° aprile 2008 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Con ricorso notificato il 23 febbraio 2007 e depositato il successivo 7 marzo, la Regione Lombardia ha impugnato, unitamente ad altre disposizioni della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), i commi 892, 893, 894 e 895 dell'art. 1 della medesima.

2. - Le disposizioni censurate sono qui trattate congiuntamente tra loro, ma separatamente rispetto alle altre questioni promosse con il suddetto ricorso, in quanto aventi ad oggetto una materia omogenea. I commi denunciati, infatti, prevedono interventi di sostegno economico per la realizzazione di progetti finalizzati alla "società dell'informazione" nonché all'individuazione delle relative priorità (commi 892 e 895), e istituiscono un Fondo per il finanziamento di progetti degli enti locali per la «digitalizzazione dell'attività amministrativa», stabilendo i criteri di erogazione di tale Fondo, sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni, città e autonomie locali e

acquisito il parere della Commissione permanente per l'innovazione tecnologica nelle Regioni e negli enti locali (commi 893 e 894).

3. - La ricorrente censura le disposizioni in questione in riferimento agli artt. 117, 118, 119 della Costituzione, nonché ai «principi di leale collaborazione (art. 120 Cost.), buon andamento (art. 97 Cost.) e ragionevolezza (art. 3 Cost.)».

4. - La Regione sostiene che il comma 892, pur riferendosi alle «Linee guida del Governo per lo sviluppo della società dell'informazione», emanate dal Consiglio dei ministri in data 31 marzo 2002, ed ai progetti di «grande contenuto innovativo, di rilevanza strategica e di preminente interesse nazionale» (di cui al comma 1, dell'art. 27 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 «Disposizioni ordinamentali in materia di Pubblica Amministrazione»), violi le competenze regionali poiché tra i destinatari della disposizione rientrerebbero le Regioni e gli enti locali.

La ricorrente ritiene che tale comma violi la competenza delle Regioni anche là dove affida al Ministero per le riforme e le innovazioni tecnologiche nella pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, l'individuazione, con un decreto di natura non regolamentare, delle «aree destinatarie della sperimentazione», nonché «le modalità operative e di gestione di tali progetti», senza prevedere alcuna collaborazione ed alcun coinvolgimento dei soggetti interessati, quali, appunto, le Regioni e gli enti locali.

La Regione Lombardia sostiene, altresì, che in analoga violazione incorra il comma 895, in quanto detta una normativa di dettaglio ai fini della «valutazione dei progetti da finanziare con lo stanziamento di cui al comma 892», idonea ad avere sicure ed incisive ripercussioni «sulle modalità di organizzazione delle amministrazioni che le adotteranno», senza prevedere, anche a questo riguardo, «nessun tipo di intesa (neanche la semplice consultazione con la Conferenza unificata)».

5. - La difesa della Regione ritiene altresì che anche il comma 893, che istituisce il «Fondo per il sostegno agli investimenti per l'innovazione negli enti locali» leda le competenze regionali perché il Fondo stesso, finanziando i progetti per la «digitalizzazione dell'attività amministrativa» ed in particolare quelli di «diretto interesse dei cittadini e delle imprese», opera in un ambito «idoneo a determinare una forte incidenza sull'esercizio concreto delle funzioni» in materia di organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti locali.

Tale violazione, sempre per la Regione ricorrente, è tanto più evidente se si considera che il collegato e successivo comma 894 demanda ad un decreto del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, da adottarsi congiuntamente con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, e di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, la definizione dei criteri di distribuzione ed allocazione del Fondo, di cui al comma 893, limitandosi, quanto al coinvolgimento dei soggetti destinatari della disciplina, a prevedere il «mero parere della Conferenza unificata».

Infatti, secondo la Regione Lombardia, il mero parere non costituirebbe «una misura adeguata a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione», rispetto che può ritenersi realizzato solo attraverso lo strumento dell'intesa, che assicura un più effettivo ed incisivo coinvolgimento.

6. - In primo luogo, le questioni prospettate della Regione Lombardia in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione devono essere dichiarate inammissibili.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, le Regioni possono far valere il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza solo ove esso si risolva in una lesione di sfere di competenza regionali (così, fra le tante, le [sentenze n. 401 del 2007](#), [n. 116 del 2006](#), [n. 383 del 2005](#)). Nel caso di specie, le censure dedotte, oltre ad essere generiche, non sono prospettate in maniera tale da far derivare dalla pretesa violazione dei richiamati parametri costituzionali una compressione dei poteri delle Regioni, con conseguente inammissibilità delle stesse.

7. - Le ulteriori questioni sollevate nei confronti dell'art. 1, commi 892 e 895, della legge n. 296 del 2006, con riferimento agli artt. 117, 118, 119 della Costituzione nonché con riferimento al principio di leale collaborazione (art. 120 Cost.), non sono fondate.

Occorre innanzitutto individuare la materia sulla quale dette norme vanno ad incidere.

Le disposizioni di cui trattasi si riferiscono, innanzitutto, all'amministrazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali e, quindi, rinviengono la loro legittimazione nell'art. 117, secondo comma, lettere g) e r), della Costituzione, che assegnano alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, rispettivamente, le materie «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» e «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale».

7.1. - Le norme in questione sono suscettibili, tuttavia, di trovare applicazione anche nei confronti delle Regioni e degli enti locali, come risulta dalla previsione di cui al comma 892, che richiede, per l'emanazione del decreto di natura non regolamentare da parte del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, il concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali «per gli interventi relativi alle Regioni e agli Enti locali».

Peraltro, questa Corte ha, in proposito, già avuto modo di sottolineare che le disposizioni che attengono a questo genere di questioni devono essere interpretate nel senso che le stesse – nella parte riguardante le Regioni e gli enti territoriali – costituiscono espressione della potestà legislativa esclusiva statale nella materia del «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale», ex art. 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione ([sentenza n. 31 del 2005](#)).

7.2. - L'attribuzione a livello centrale della suddetta materia, del resto, corrisponde alla necessità di «assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di *standard* omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione» ([sentenze n. 31 del 2005](#) e [n. 17 del 2004](#)). Infatti, il comma 895 indica come priorità, per il finanziamento dei progetti, l'utilizzo o lo sviluppo di «applicazioni *software* a codice aperto» e prevede, ai fini della comunicabilità, che i «codici sorgente, gli eseguibili e la documentazione dei *software* sviluppati» vengano mantenuti «in un ambiente di sviluppo cooperativo, situato in un *web* individuato dal Ministero per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione al fine di poter essere visibili e riutilizzabili».

7.3. - Nella citata [sentenza n. 17 del 2004](#) si rilevava che il potere di coordinamento attribuito al Ministero per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione – proprio in relazione alla regolazione dell'esercizio di funzioni organizzative – espresso con l'emanazione di un decreto di natura non regolamentare, era un potere meramente tecnico che atteneva alla «qualità dei servizi» e alla «razionalizzazione della spesa in materia informatica».

7.4. - E' necessario sottolineare che, rispetto alle disposizioni legislative statali che erano state alla base delle citate decisioni di questa Corte, il dato normativo attualmente impugnato è sostanzialmente diverso.

Nel comma 7 dell'art. 29 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002), oggetto della [sentenza n. 17 del 2004](#), si prevedeva, infatti, che il Ministro per l'innovazione e le tecnologie definisse gli «indirizzi per l'impiego ottimale dell'informatizzazione nelle pubbliche amministrazioni». Ancor più significativamente, nei primi tre commi dell'art. 26 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), oggetto della [sentenza n. 31 del 2005](#), si prevedeva un Fondo per il finanziamento di progetti di innovazione tecnologica nella pubblica amministrazione, nonché incisivi interventi del Ministro per l'innovazione e le tecnologie che potevano riguardare «l'organizzazione e la dotazione tecnologica delle Regioni e degli enti territoriali» al «fine di assicurare una migliore efficacia della spesa informatica e telematica sostenuta dalle pubbliche amministrazioni, di generare significativi risparmi eliminando duplicazioni e inefficienze, promuovendo le migliori pratiche e favorendo il riuso, nonché di indirizzare gli investimenti nelle tecnologie informatiche e telematiche, secondo una coordinata e integrata strategia».

Si trattava, quindi, di interventi che, anche se ascrivibili ad una materia di competenza esclusiva dello Stato (la già ricordata lettera r del secondo comma dell'art. 117 Cost.) avevano un contenuto

precettivo che veniva ad incidere su competenze regionali, relative, nelle fattispecie previste dai primi tre commi dell'art. 26 della legge n. 289 del 2002, alla «materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni», come afferma la [sentenza n. 31 del 2005](#).

Nel caso attualmente in esame, in cui le disposizioni legislative censurate non incidono su specifiche competenze delle Regioni, ma individuano queste ultime semplicemente come aree territoriali su cui può svolgersi la sperimentazione e come possibili soggetti interlocutori dei progetti per i quali viene autorizzata una spesa d'importo non particolarmente significativo (10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009), non si ravvisano esigenze che rendano necessarie forme di coinvolgimento.

7.5. - Vi è, al riguardo, da precisare che l'art. 14 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale), ha affrontato la questione dell'esatta identificazione di uno degli aspetti maggiormente problematici nei rapporti, in questa materia, tra Stato e Regioni, vale a dire il confine ed i limiti del potere di coordinamento.

Detta disposizione si prefigge l'esplicita funzione di definire un assetto organico dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali in materia di informatica che risulti conforme al dettato della lettera *r*) del secondo comma dell'art. 117 Cost., come precisato dalla giurisprudenza costituzionale.

L'art 14 del Codice dell'amministrazione digitale è il risultato, infatti, nella sua formulazione, del confronto tra il legislatore delegato e la Conferenza unificata Stato-Regioni-Città-Autonomie locali ed insieme della elaborazione che il legislatore delegato ha fatto della giurisprudenza costituzionale.

In questa prospettiva, nel primo comma dell'art. 14 si identifica il limite della competenza esclusiva dello Stato, di cui alla lettera *r*), secondo comma, dell'art. 117 Cost., là dove esso individua il concretizzarsi del coordinamento nella definizione di regole tecniche, che possono anche investire aspetti di carattere organizzativo, allorché gli stessi siano «ritenuti necessari al fine di garantire la omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati» ([sentenza n. 31 del 2005](#)). Ne consegue che la citata disposizione deve essere intesa nel senso che lo Stato disciplina il coordinamento informatico, oltre che per mezzo di regole tecniche, anche quando sussistano esigenze di omogeneità ovvero anche «profili di qualità dei servizi» e di «razionalizzazione della stessa», funzionali a realizzare l'intercomunicabilità tra i sistemi informatici delle amministrazioni ([sentenza n. 17 del 2004](#)).

I commi 892 e 895 della legge n. 296 del 2006 si collocano all'interno di questo confine, in quanto dettano regole tecniche funzionali alla comunicabilità dei sistemi ed al loro sviluppo collaborativo, favorendo il riuso dei *software* elaborati su committenza del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione con lo scopo di razionalizzare la spesa e, contemporaneamente, favorire l'uniformità degli *standard*.

Né, d'altro canto, può essere evocata una violazione del principio di leale collaborazione, in quanto lo stesso risulta rispettato proprio in base al dettato del citato art. 14 del Codice, che assolve la funzione di superare possibili conflittualità in ordine al contenuto ed ai limiti del coordinamento conferito in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *r*), Cost.

8. - Le questioni di legittimità costituzionale relative ai commi 893 e 894, promosse dalla Regione Lombardia, sempre con riferimento agli artt. 117, 118, 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione (art. 120 Cost.), non sono ugualmente fondate.

8.1. - I commi sopra richiamati, infatti, oltre a rientrare nella competenza esclusiva dello Stato, di cui alla lettera *r*), secondo comma, dell'art. 117 della Costituzione, trovano fondamento nella lettera *p*) dello stesso secondo comma che attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato la materia delle «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane». Il Fondo, infatti, ha la finalità di finanziare «progetti degli enti locali relativi agli interventi di digitalizzazione dell'attività amministrativa, in particolare per quanto riguarda i procedimenti di diretto interesse dei cittadini e delle imprese».

Esso costituisce, quindi, uno strumento per agevolare lo svolgimento, da parte degli enti territoriali, di quelle «funzioni fondamentali» che la Costituzione afferma costituiscano una loro ineliminabile attribuzione. Né risulta contraddittorio che il successivo comma 894 conferisca ad un decreto del

Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali il potere di stabilire «i criteri di distribuzione ed erogazione del Fondo», dato che, avendo questi interventi la finalità di sviluppare le più idonee tecnologie che permettano all'intero sistema degli enti locali di svolgere al meglio le suddette funzioni fondamentali, vi è la necessità che sia assicurato un esercizio unitario della sperimentazione. Da ciò la giustificazione dell'intervento in sussidiarietà da parte dello Stato.

8.2. - E' opportuno precisare che l'intervento in sussidiarietà delle funzioni amministrative viene, in questa fattispecie, effettuato con riferimento a materie – quelle di cui alle già ricordate lettere *p*) e *r*) del secondo comma dell'art. 117 Cost. – rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato. In ogni caso, il censurato comma 894 prevede – richiamando specificamente il comma 3-*bis* dell'art. 14 del decreto legislativo n. 82 del 2005 – che debba essere sentito il parere della Commissione permanente per l'innovazione tecnologica nelle Regioni e negli enti locali oltre che quello della Conferenza unificata Stato-Regioni-Città ed Autonomie locali, provvedendo, quindi, a coinvolgere i soggetti interessati ai progetti.

L'individuazione, infine, con decreto ministeriale dei criteri con cui determinare le priorità tra i progetti di digitalizzazione che dovranno essere finanziati dal Fondo istituito dal comma 893 della legge n. 296 del 2006 assolve la funzione di realizzare, anche nella fase progettuale, un coordinamento informatico idoneo ad assicurare uniformità dei procedimenti su tutto il territorio nazionale.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), promosse dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 892, 893, 894 e 895, della legge n. 296 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dalla Regione Lombardia, con il ricorso in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della medesima legge n. 296 del 2006, commi 892, 893, 894 e 895, promosse, in riferimento agli artt. 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, dalla Regione Lombardia, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 maggio 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 maggio 2008.

Sentenza del 16 maggio 2008, n. 142		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Lombardia	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Ambiente e beni culturali Trasporto Finanziamenti statali Intese, accordi e pareri Principio di leale collaborazione	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 1, commi 1122 e 1123, legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007)	principio di leale collaborazione	illegittimità costituzionale
art. 1, comma 1121, l. 296/2006	artt. 117, 118, 119 e 120, Cost.	non fondatezza della questione
art. 1, commi 1121, 1122 e 1123, l. 296/2006	artt. 3 e 97, Cost.	inammissibilità della questione
Sintesi		
<p>Gli articoli impugnati prevedono l'istituzione del Fondo per la mobilità sostenibile, allo scopo di finanziare interventi finalizzati al miglioramento della qualità dell'aria nelle aree urbane e al potenziamento del trasporto pubblico. Le risorse del fondo sono destinate prioritariamente all'adozione di varie misure, puntualmente elencate nelle stesse disposizioni, con cui conseguire il miglioramento e l'efficienza dei mezzi di trasporto e della mobilità.</p> <p>La Regione ricorrente, pur riconoscendo che le finalità degli stanziamenti possono avere una connessione con tematiche ambientali, data anche la collocazione del Fondo nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente, sostiene che i commi impugnati violano la competenza residuale regionale in materia di trasporto pubblico locale ed il principio di leale collaborazione, poiché escludono le Regioni da ogni forma di codeterminazione nella predisposizione delle norme di attuazione del Fondo. Inoltre, ad avviso della ricorrente, il mancato coinvolgimento delle Regioni finirebbe con il comprimere altresì i principi costituzionali di buon andamento e di ragionevolezza.</p> <p>La Corte dopo aver illustrato il contenuto e la <i>ratio</i> delle norme impugnate ed aver riassunto i motivi di censura delle stesse, dichiara in via preliminare inammissibili le censure di violazione degli artt. 3 e 97 della Cost., ritenendole generiche e non prospettate "in maniera tale da far derivare dalla pretesa violazione dei richiamati parametri costituzionali una compressione dei poteri della Regione."</p> <p>Prima di entrare nel merito delle altre censure proposte dalla Regione ricorrente, la Corte chiarisce</p>		

in ordine alla legittimità costituzionale dell'istituzione di fondi statali, richiamando anche le precedenti sentenze, successive alla riforma del titolo V, parte seconda, Cost..

Alla luce del novellato art. 119 Cost. e delle altre disposizioni del titolo V, non è, ad avviso della Corte, “di norma consentito allo Stato prevedere finanziamenti in materie di competenza residuale ovvero concorrente delle Regioni, né istituire fondi settoriali di finanziamento delle attività regionali, in quanto ciò si risolverebbe in uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali”.

Ciò premesso, con riguardo alle singole disposizioni impugnate, la Corte ritiene che la normativa in esame sia da ricondurre alla materia della tutela dell'ambiente, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Cost., poiché le varie misure in essa previste non incidono direttamente sulla materia del trasporto pubblico locale, ma piuttosto sulla promozione e salvaguardia del bene giuridico “ambiente”, pertanto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1121, della l. 296/2006 è dichiarata dalla Corte non fondata.

Riconoscendo tuttavia gli effetti che il Fondo in esame produce anche sull'esercizio delle attribuzioni regionali in materia di trasporto pubblico locale, la Corte ritiene illegittimi i commi 1122 e 1123 del medesimo articolo, in quanto gli stessi, “attribuendo al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, senza alcun coinvolgimento regionale, il potere di stabilire, di concerto con il Ministro dei trasporti, la destinazione delle risorse del Fondo, e di prevedere la quota, non inferiore al cinque per cento, da destinare agli interventi per la valorizzazione e lo sviluppo della mobilità ciclistica”, non tengono conto del principio di leale collaborazione, da attuarsi, nella fattispecie, mediante la previa acquisizione, in sede di adozione del decreto ministeriale, del parere della Conferenza unificata.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1121, 1122 e 1123, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), promosso con ricorso della Regione Lombardia, notificato il 26 febbraio 2007, depositato in cancelleria il 7 marzo 2007 ed iscritto al n. 14 del registro ricorsi 2007.

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

udito nell'udienza pubblica del 1° aprile 2008 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

uditi l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Con ricorso notificato il 26 febbraio 2007 e depositato in cancelleria il 7 marzo 2007, la Regione Lombardia ha promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007).

2. - L'impugnazione avente ad oggetto l'art. 1, commi 1121, 1122 e 1123, della legge n. 296 del 2006 viene qui trattata separatamente rispetto alle altre questioni promosse con il suddetto ricorso.

3. - Il comma 1121 istituisce un Fondo per la mobilità sostenibile nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare «allo scopo di finanziare interventi finalizzati al miglioramento della qualità dell'aria nelle aree urbane nonché al potenziamento del trasporto pubblico» con uno stanziamento di 90 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009.

Ai sensi del comma 1122, le risorse del Fondo sono destinate, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dei trasporti, prioritariamente all'adozione delle seguenti misure: potenziamento dei mezzi pubblici, soprattutto dei meno inquinanti e nell'ambito dei comuni a maggiore crisi ambientale; incentivi per l'intermodalità e per la mobilità sostenibile; valorizzazione degli strumenti del *mobility management* e del *car sharing*; percorsi vigilati protetti casa-scuola; miglioramento della logistica per la consegna e la distribuzione delle merci; realizzazione e potenziamento di forme di distribuzione di carburante (gas metano, gpl, energia elettrica, idrogeno); promozione di reti urbane di percorsi destinati alla mobilità ciclistica.

Il comma 1123 dispone infine la destinazione di una quota non inferiore al 5 per cento del Fondo in favore di uno specifico fondo preesistente, e cioè del Fondo per la mobilità ciclistica previsto dalla legge 19 ottobre 1998, n. 366.

Le predette norme sono censurate in riferimento agli artt. 117, 118, 119 della Costituzione, nonché ai principi costituzionali di leale collaborazione (art. 120), di buon andamento (art. 97) e di ragionevolezza (art. 3), perché contrasterebbero con il riparto di competenze disegnato dalla Costituzione, intervenendo in una materia, quale è quella del trasporto pubblico locale, di competenza residuale regionale, escludendo completamente il soggetto Regione dalla determinazione delle politiche relative a temi di propria competenza; e perché ometterebbero di prevedere qualsiasi forma di coinvolgimento della Regione nel circuito delle decisioni relative ai finanziamenti in materia di trasporto pubblico locale.

4. - Così individuato l'ambito delle questioni sottoposte all'esame di questa Corte, devono essere preliminarmente dichiarate inammissibili le censure di violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Secondo il consolidato orientamento di questa Corte, le Regioni possono far valere il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza solo ove esso si risolva in una lesione di sfere di competenza regionali (così, fra le tante, [sentenze n. 63 e n. 50 del 2008](#), [n. 401 del 2007](#) e [n. 116 del 2006](#)). Nel caso di specie, le censure dedotte, oltre ad essere generiche, non sono prospettate in maniera tale da far derivare dalla pretesa violazione dei richiamati parametri costituzionali una compressione dei poteri della Regione.

5. - Passando all'esame del merito delle altre censure proposte dalla ricorrente, occorre premettere che con esse questa Corte è chiamata nuovamente a pronunciarsi su questioni di legittimità costituzionale relative all'istituzione di fondi statali.

Al riguardo, deve essere ricordato che la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente affermato che il legislatore statale non può porsi in contrasto con i criteri e i limiti che presiedono all'attuale sistema di autonomia finanziaria regionale, delineato dal nuovo art. 119 della Costituzione, i quali non consentono finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale. Nell'ambito del nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione non è quindi di norma consentito allo Stato prevedere finanziamenti in materie di competenza residuale ovvero concorrente delle Regioni, né istituire fondi settoriali di finanziamento delle attività regionali, in quanto ciò si risolverebbe in uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza, con violazione anche dell'art. 117 della Costituzione ([sentenze n. 50 e n. 45 del 2008](#), [n. 137 del 2007](#), [n. 77 e n. 51 del 2005](#)).

In linea preliminare, occorre dunque procedere ad esaminare la materia nella quale vanno ad incidere le norme relative all'istituzione del Fondo per la mobilità sostenibile nelle aree urbane e alla determinazione delle relative destinazioni.

Dall'analisi del contenuto complessivo delle disposizioni censurate risulta che finalità di queste ultime non è affatto quella di incidere direttamente sulla materia residuale del traffico locale, ma quella di allargare i limiti della sostenibilità ambientale entro i quali detta materia può svolgersi, concedendo alle Regioni un più ampio raggio di azione nello svolgimento delle loro potestà. Detta

normativa ricade pertanto nella materia della tutela dell'ambiente, di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

A tal proposito, è sufficiente rilevare che la previsione del Fondo, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente, persegue espressamente la finalità del miglioramento della qualità dell'aria nelle aree urbane attraverso una serie convergente di misure, tutte rivolte alla promozione e alla salvaguardia del bene giuridico ambiente nella sua completezza ed unitarietà ed anche nell'equilibrio delle sue singole componenti. Esse vanno dalla realizzazione di servizi e infrastrutture che favoriscano l'uso del mezzo pubblico e riducano l'uso dei veicoli privati al potenziamento ed alla sostituzione con veicoli a basso impatto ambientale dei mezzi di trasporto pubblico locale, al potenziamento di interventi di razionalizzazione e miglioramento del processo di distribuzione delle merci in ambito urbano, alla promozione della mobilità ciclistica, alla diffusione dell'utilizzo dei carburanti a basso impatto ambientale, al potenziamento dei servizi integrativi al trasporto pubblico locale e di quelli complementari, allo sviluppo e alla diffusione dei sistemi di utilizzo comune di autovetture, alla realizzazione, ancora, di percorsi vigilati protetti casa-scuola.

Se si tiene presente che le Regioni devono esercitare le proprie attribuzioni nei limiti posti dalla legislazione statale a tutela dell'ambiente, appare evidente che il Fondo si risolve in uno strumento di aiuto offerto alle Regioni stesse perché possano svolgere la loro azione nei limiti del rispetto dell'ambiente (cfr. [sentenza n. 378 del 2007](#)).

Non è pertanto fondata, in riferimento agli artt. 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1121.

Tuttavia, poiché il Fondo in esame produce effetti anche sull'esercizio delle attribuzioni regionali in materia di trasporto pubblico locale affinché esso si svolga nei limiti della sostenibilità ambientale, si giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione ([sentenze n. 63 del 2008](#); [n. 201 del 2007](#); [n. 285 del 2005](#)), che deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie ([sentenza n. 50 del 2008](#)).

Nel caso in esame, invece, i commi 1122 e 1123 dell'art. 1 non tengono conto di detto parametro, attribuendo al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, senza alcun coinvolgimento regionale, il potere di stabilire, di concerto con il Ministro dei trasporti, la destinazione delle risorse del Fondo, e di prevedere la quota, non inferiore al cinque per cento, da destinare agli interventi per la valorizzazione e lo sviluppo della mobilità ciclistica.

Le necessarie forme di leale collaborazione, avendo riguardo agli interessi implicati e alla peculiare rilevanza di quelli connessi all'ambito materiale rimesso alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, possono, d'altro canto, dirsi adeguatamente attuate mediante la previa acquisizione del parere della Conferenza unificata, competente in materia secondo la legislazione vigente, in sede di adozione del decreto ministeriale di destinazione delle risorse del Fondo.

Da ciò consegue che i predetti commi devono essere dichiarati costituzionalmente illegittimi nella parte in cui non prevedono che il decreto ministeriale sia emanato previa acquisizione del parere della Conferenza unificata.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), promosse dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1122 e 1123, della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui non prevedono che il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dei trasporti, sia emanato previa acquisizione del parere della Conferenza unificata;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1121, della legge n. 296 del 2006, promossa, in riferimento agli artt. 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1121, 1122 e 1123, della legge n. 296 del 2006, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 maggio 2008.

Sentenza del 20 maggio 2008, n. 159		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Veneto Provincia autonoma di Bolzano	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Autonomie speciali Coordinamento della finanza pubblica Normativa di dettaglio Ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti locali Ordinamento e organizzazione amministrativa regionale	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 1, comma 730, legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007)	art. 117, terzo comma, Cost.	illegittimità costituzionale
art. 1, commi 725, 726, 727 e 728, l. 296/2006	art. 119, Cost. artt. 5 e 80, Statuto speciale Regione Trentino-Alto Adige	illegittimità costituzionale parziale
art. 1, comma 734, l. 296/2006	art. 117, terzo e quarto comma, Cost. art. 8, numero 1), Statuto speciale Regione Trentino-Alto Adige	illegittimità costituzionale parziale
art. 1, commi 721 e 722, l. 296/2006	artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, Cost.	non fondatezza della questione
art. 1, commi 725, 726, 727, 728, 729, 730, 733, 734 e 735, l. 296/2006	artt. 3, 81, 97, 116 e 117, secondo comma, lettere g) e l), Cost.	inammissibilità della questione
	art. 4, numero 3), decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige)	

	art. 3, commi 2 e 3, decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino Alto-Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento)	
	principio di leale collaborazione	
art. 1, comma 735, l. 296/2006	artt. 117, terzo e quarto comma, e 119, Cost. artt. 8, numero 1), 80 e 81, d.p.r. 670/1972 art. 4, d.lgs. 266/1992 artt. 16 e 17, decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale)	non fondatezza della questione
Sintesi		
<p>La Corte, richiamando una propria costante giurisprudenza, ha dichiarato l'inammissibilità di alcune delle censure avanzate dalla Provincia autonoma di Bolzano, in quanto basate su parametri estranei alla sfera di competenza di quest'ultima.</p> <p>Ciò premesso, ha giudicato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione alla norma della legge finanziaria 2007 che impone alle Regioni di adottare disposizioni, normative o amministrative, finalizzate ad assicurare la riduzione degli oneri degli organismi politici e degli apparati amministrativi, con particolare riferimento alla riduzione dell'ammontare dei compensi e delle indennità dei componenti degli organi rappresentativi e del loro numero, alla soppressione degli enti inutili, alla fusione delle società partecipate e al ridimensionamento delle strutture organizzative. La Corte ha, infatti, ritenuto che si tratta di disposizioni legittimamente poste dallo Stato nell'esercizio della propria competenza legislativa nel dettare principi di coordinamento della finanza pubblica e che rispettano il limite, dalla Corte stessa costantemente ribadito, di non contenere precetti specifici e puntuali, ma solo criteri ed obiettivi a cui dovranno attenersi le Regioni e gli enti locali nell'esercizio della loro autonomia finanziaria.</p> <p>E' stata, invece, giudicata costituzionalmente illegittima la norma che impone alle Regioni e alle Province autonome di adeguare il numero dei componenti del consiglio di amministrazione delle società da esse partecipate e il loro compenso, proprio perché contiene una disciplina non di principio ma di dettaglio e non può essere, quindi, ricondotta ad esercizio del potere legislativo di determinazione di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, comma terzo, Cost.</p> <p>Parimenti illegittima è stata dichiarata, nella parte in cui si riferisce alle Regioni e alle Province autonome, la norma che pone un limite alla possibilità di nominare come amministratore di ente, di</p>		

istituzione, di azienda pubblica, di società a totale o parziale capitale pubblico chi, avendo ricoperto nei cinque anni precedenti incarichi analoghi, abbia chiuso in perdita tre esercizi consecutivi. Questa norma è, infatti, stata considerata lesiva dell'autonomia organizzativa di Regioni e Province autonome, riservata ai sensi dell'art. 117, comma quarto, Cost. alla potestà legislativa residuale; inoltre la norma in questione non potrebbe neppure essere qualificata come principio di coordinamento della finanza pubblica, dal momento che pone vincoli precisi e puntuali e non si limita a fissare criteri ed obiettivi, come richiesto dalla costante giurisprudenza della Corte.

E' stata, infine, ricompresa nella competenza legislativa esclusiva statale in tema di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale di cui all'art. 117, comma secondo, lettera r), Cost. la norma che impone di pubblicare nell'albo e nel sito informatico dei soci pubblici gli incarichi di amministratori di società conferiti da soci pubblici e i relativi compensi. Le prescrizioni della norma impugnata che impongono la piena pubblicità ad alcune categorie di atti sono state considerate dalla Corte equivalenti agli obblighi di trasmissione all'amministrazione centrale di dati e informazioni a scopo di monitoraggio, di cui è stata più volte affermata la non lesività rispetto all'autonomia regionale.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 721 e 722 da 725 a 730 e da 733 a 735 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), promossi con ricorsi della Regione Veneto e della Provincia autonoma di Bolzano notificati il 23 febbraio 2007, depositati in cancelleria il 1° e il 15 marzo 2007 ed iscritti ai nn. 10 e 12 del registro ricorsi 2007.

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

udito nell'udienza pubblica dell'11 marzo 2008 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi gli avvocati Mario Bertolissi per la Regione Veneto, Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano e gli avvocati dello Stato Giuseppe Fiengo, Massimo Salvatorelli e Michele Dipace per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - La Regione Veneto ha promosso, tra le altre, questione di legittimità costituzionale, dell'art. 1, commi 721, 722 e 730 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), in riferimento agli artt. 117, commi terzo e quarto, 118 e 119 della Costituzione.

La ricorrente, riferendo il comma 721 alla materia «organizzazione amministrativa della Regione», di propria competenza residuale, reputa «palese» la violazione dei suddetti parametri costituzionali. In via subordinata, la Regione denuncia la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, poiché le disposizioni impugnate non si sarebbero limitate a porre principi fondamentali, ma avrebbero fissato una disciplina normativa di dettaglio fortemente invasiva dell'autonomia regionale.

Il comma 730 dello stesso art. 1, imponendo che le Regioni adeguino «ai principi di cui ai commi da 725 a 735 la disciplina dei compensi degli amministratori delle società da esse partecipate, e del numero massimo dei componenti del consiglio di amministrazione di dette società», violerebbe in modo palese l'art. 117, quarto comma, della Costituzione, e quindi anche gli artt. 118 e 119 della Costituzione, essendo intervenuto nella materia, di competenza residuale, delle «società partecipate dalle Regioni».

Anche ove la disposizione potesse essere ascritta alla materia «coordinamento della finanza pubblica», comunque sarebbe leso l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, non essendosi il legislatore statale limitato ad enunciare norme di principio. Di conseguenza risulterebbero anche violati gli artt. 118 e 119 della Costituzione.

2. - La Provincia autonoma di Bolzano ha promosso, tra le altre, questione di legittimità costituzionale, dell'art. 1, commi da 725 a 730 e da 733 a 735, della medesima legge finanziaria per il 2007, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 116, 117, commi secondo, lettere g) e l), terzo e quarto, e 119 della Costituzione, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché in riferimento agli artt. 4, numero 3), 8, numero 1), ed al Titolo VI, «con particolare riferimento agli artt. 80 e 81», del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), all'art. 3, commi 2 e 3, del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), ed agli artt. 16 e 17 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino Alto-Adige in materia di finanza regionale e provinciale), ed infine al principio di leale collaborazione.

Il comma 730, in particolare, richiamando gli analitici commi da 725 a 729 e da 733 a 735, anche ove riconducibile alla materia «coordinamento della finanza pubblica», violerebbe innanzitutto l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, fissando norme di dettaglio in luogo dei richiesti principi fondamentali.

Inoltre, sarebbero violati gli artt. 81 e 119 della Costituzione, nonché il Titolo VI dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige Südtirol (con particolare riferimento agli artt. 80 e 81) e gli artt. 16 e 17 del d.lgs. n. 268 del 1992. Infatti, il legislatore statale sarebbe abilitato ad enunciare

esclusivamente norme di principio, fissando soltanto limiti complessivi di spesa, ma lasciando agli enti territoriali ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi àmbiti ed obiettivi di spesa.

Inoltre, le denunciate previsioni limiterebbero illegittimamente il peculiare àmbito di autonomia riconosciuto dagli Statuti e dall'art. 116 della Costituzione alle Province autonome: ai sensi dell'art. 8, numero 1), dello statuto speciale, spetta in via esclusiva alle Province autonome la potestà legislativa in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto. Potestà legislativa non comprimibile neppure nell'esercizio, da parte dello Stato, della funzione legislativa in materia di «ordinamento civile» o in materia di «ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» (art. 117, secondo comma, lettere *l* e *g*, della Costituzione).

Dalle precedenti considerazioni si evincerebbe anche la violazione dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione, attesa la natura residuale della potestà legislativa provinciale in ordine alla disciplina dell'organizzazione amministrativa.

La ricorrente rileva, altresì, che lo statuto speciale riserva alla Provincia la disciplina della finanza locale. Inoltre l'art. 17 del d.lgs. n. 268 del 1992 demanda alle leggi provinciali la determinazione dei «criteri per assicurare un equilibrato sviluppo della finanza comunale».

L'assenza nei commi da 725 a 730 di ogni forma «di confronto con la Provincia ricorrente» contrasterebbe con il principio di leale collaborazione, già espresso nell'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 266 del 1992, in virtù del quale la Regione o le Province autonome di Trento e di Bolzano, secondo le rispettive competenze, sono consultate, a cura della Presidenza del Consiglio dei ministri, su ciascun atto di indirizzo e di coordinamento ai fini della verifica della compatibilità dello stesso con lo statuto speciale e le relative norme di attuazione.

Illegittimo sarebbe anche il comma 729, nonostante vi si introduca un momento di confronto tra lo Stato e le autonomie locali, nell'àmbito del procedimento finalizzato alla determinazione, con decreto Presidente del Consiglio dei ministri, dell'importo del capitale sociale rilevante ai fini di individuare il numero massimo di componenti del consiglio di amministrazione delle società partecipate oggetto delle disposizioni: ciò perché anche «l'emissione di tale decreto non può sostituire l'esercizio di una potestà legislativa costituzionalmente affidata alla Provincia autonoma di Bolzano».

La disciplina censurata, imponendo regole uniformi per tutti gli enti locali, inciderebbe sulla autonomia finanziaria riconosciuta alle Province autonome, nonché sulla potestà provinciale in materia di finanza locale, per di più senza tenere conto delle risorse effettivamente disponibili e dello stato dei bilanci, con conseguente ed «evidente violazione altresì dei principi espressi dagli artt. 3 e 97 della Costituzione».

Infine, il comma 735 sarebbe illegittimo in quanto finalizzato a comprimere l'àmbito di autonomia riconosciuto alla Provincia autonoma di Bolzano in materia di ordinamento ed organizzazione amministrativa delle proprie strutture e degli enti pubblici provinciali e del personale ad essi addetto. Né il legislatore statale potrebbe disciplinare nel dettaglio gli strumenti da utilizzare per raggiungere l'equilibrio di bilancio ed il coordinamento della finanza pubblica. (viene richiamata la [sentenza di questa Corte n. 390 del 2004](#)).

Il riconoscimento, da parte della giurisprudenza costituzionale, della legittimità di alcuni specifici poteri di controllo statali sull'attività di Regioni e Province autonome sarebbe possibile solo sulla base di peculiari presupposti, nella specie non esistenti. Inoltre, la previsione di una sanzione amministrativa prefettizia violerebbe il disposto dell'art. 4, del d.lgs. n. 266 del 1992.

3. - In considerazione dell'identità della materia e della parziale identità dei profili di illegittimità fatti valere, i ricorsi possono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia, quanto alle norme censurate sopra indicate, riservandosi invece a separate pronunce la decisione delle ulteriori e diverse questioni di legittimità costituzionale con essi promosse.

4. - In via preliminare, occorre procedere alla dichiarazione di inammissibilità di alcune delle censure avanzate dalla ricorrente Provincia di Bolzano, in parte basate su parametri palesemente estranei alla sfera di competenza provinciale.

Anzitutto non è ammissibile che la Provincia ricorrente evochi, quale parametro delle censure relative a tutte le disposizioni impugnate che si riferiscono all'ordinamento degli enti locali, l'art. 4, numero 3 dello statuto regionale, che attribuisce competenza legislativa primaria in tema di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» alla sola Regione ([sentenza n. 132 del 2006](#)). Non essendo la Provincia legittimata a promuovere questioni di legittimità costituzionale al di fuori della propria specifica area di competenza, vanno dichiarate inammissibili tutte le censure basate su tale parametro, anche con riferimento al comma 729 ed ai commi 734 e 735 (in questi due ultimi casi, per la parte in cui le disposizioni censurate si riferiscono agli enti locali).

Palesamente inammissibile è, inoltre, la questione con cui si lamenta che la disciplina impugnata sarebbe stata posta «in spregio del principio di leale collaborazione, nonché in violazione del principio di cui all'art. 3, comma 3, d.lgs. 266/1992»: è giurisprudenza pacifica di questa Corte che l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione (da ultimo, [sentenza n. 401 del 2007](#)), né appare conferente, in ordine al procedimento legislativo, il richiamo all'art. 3, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 266 del 1992 (e ciò senza considerare il superamento della figura degli atti di indirizzo e coordinamento, sancito espressamente dall'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, nelle materie di competenza concorrente o residuale delle Regioni: [sentenza n. 329 del 2003](#)).

La palese estraneità al caso di specie dei parametri in tal modo invocati si traduce in radice nell'inammissibilità della relativa questione.

Sono inoltre inammissibili, per assoluta genericità, le censure basate sugli artt. 81 e 116 della Costituzione.

Infine, appare inammissibile che la ricorrente indichi fra i molteplici parametri che sarebbero violati dalle disposizioni impugnate anche l'art. 117, comma secondo, lettera g), in relazione alla competenza esclusiva in tema di «ordinamento e organizzazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali», e lettera l), in relazione alla competenza esclusiva dello Stato in tema di «ordinamento civile», della Costituzione, relativi a titoli di competenza legislativa dello Stato e non delle Regioni e Province autonome. Questa Corte ha già avuto occasione di affermare che «il perimetro entro il quale assumono rilievo gli interessi al cui perseguimento è tesa l'attività legislativa risulta rigorosamente conformato dalle norme attributive di competenza» ([sentenza n. 116 del 2006](#)).

Analogamente è inammissibile che vengano adottati dalla ricorrente come parametri violati i «principi espressi dagli artt. 3 e 97 della Costituzione», essendo evidente che si tratta di disposizioni del tutto estranee alle materie di competenza della Provincia autonoma di Bolzano.

5. - Venendo al merito delle questioni poste, le censure relative ai commi 721 e 722 sollevate dalla Regione Veneto non sono fondate.

Il comma 721 prescrive che, «ai fini del contenimento della spesa pubblica, le regioni, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, adottano disposizioni, normative o amministrative, finalizzate ad assicurare la riduzione degli oneri degli organismi politici e degli apparati amministrativi, con particolare riferimento alla diminuzione dell'ammontare dei compensi e delle indennità dei componenti degli organi rappresentativi e del numero di questi ultimi, alla soppressione degli enti inutili, alla fusione delle società partecipate e al ridimensionamento delle strutture organizzative». Questa disposizione è espressamente qualificata dal comma 722, anch'esso impugnato, come «principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, ai fini del rispetto dei parametri stabiliti dal patto di stabilità e crescita dell'Unione europea». Coerentemente a questa qualificazione, il comma 723 (non impugnato dalla ricorrente) quantifica «i risparmi di spesa derivanti dall'attuazione del comma 721» nel dieci per cento rispetto ai saldi dell'anno precedente.

Dinanzi ad un intervento legislativo statale di coordinamento della finanza pubblica riferito alle Regioni, e cioè nell'ambito di una materia di tipo concorrente, è naturale che ne derivi una, per quanto parziale, compressione degli spazi entro cui possano esercitarsi le competenze legislative ed amministrative di Regioni e Province autonome (specie in tema di organizzazione amministrativa o di disciplina del personale), nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante (fra le molte, si vedano le sentenze [n. 169](#) e [n. 162 del 2007](#); [n. 353](#) e [n. 36 del 2004](#)).

L'incidenza delle misure prefigurate dalle norme impugnate sull'autonomia organizzativa e di spesa della ricorrente non è pertanto risolutiva della questione di legittimità costituzionale, ove tali disposizioni siano state legittimamente poste dallo Stato nell'esercizio della propria competenza a dettare principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Nel caso di specie, è rispettato il limite, che questa Corte ha costantemente ribadito, che le disposizioni statali pongano solo criteri ed obiettivi cui dovranno attenersi le Regioni e gli enti locali nell'esercizio della propria autonomia finanziaria, senza invece imporre loro precetti specifici e puntuali (fra le molte, si vedano le sentenze [n. 95 del 2007](#), [n. 449 del 2005](#) e [n. 390 del 2004](#)).

Difatti, le disposizioni impugnate non vanno oltre la individuazione di obiettivi finanziari globali (comma 723) e la indicazione che le Regioni intervengano, entro sei mesi, in via legislativa od anche solo amministrativa, per ridurre le spese nella vasta e, in certa misura, perfino eterogenea area dell'organizzazione regionale individuata dalla disposizione impugnata.

6. - Le questioni relative al comma 730 sono fondate nei termini di seguito indicati.

6.1. - Sia la Regione Veneto sia la Provincia autonoma di Bolzano hanno impugnato il comma 730, secondo il quale «le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano ai principi di cui ai commi da 725 a 735 la disciplina dei compensi degli amministratori delle società da esse partecipate, e del numero massimo dei componenti del consiglio di amministrazione di dette società. L'obbligo di cui al periodo che precede costituisce principio di coordinamento della finanza pubblica».

La Regione Veneto, in via prioritaria, asserisce che questa disposizione sarebbe illegittima costituzionalmente perché lesiva di una materia di propria competenza residuale, definita "società partecipata dalle Regioni": tesi manifestamente infondata, dal momento che semmai si opera all'interno della più ampia materia dell'organizzazione e funzionamento della Regione, anch'essa riconducibile al quarto comma dell'art. 117 Costituzione, salve le competenze che l'art. 123 della Costituzione assegna in tale ambito materiale alla fonte statutaria (sentenza [n. 387](#) e [n. 188 del 2007](#); [n. 233 del 2006](#)).

Peraltro – come espresso al punto precedente – ciò non esclude che una disposizione statale di principio in tema di coordinamento della finanza pubblica, ove costituzionalmente legittima, possa incidere su una materia di competenza della Regione e delle Province autonome ([sentenze n. 188 del 2007](#), [n. 2 del 2004](#) e [n. 274 del 2003](#)), come l'organizzazione ed il funzionamento dell'amministrazione regionale e provinciale.

Infatti, la Provincia di Bolzano deduce l'illegittimità del comma 730 anche sulla base della propria speciale autonomia legislativa di tipo primario in tema di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» (art. 8, numero 1 dello statuto), eventualmente integrata (ove non si reputi di ricomprendere in questa competenza l'ordinamento degli enti e delle società partecipate dalla Provincia) dalla materia relativa alla organizzazione amministrativa autonoma, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione, applicabile ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Anche in tal caso deve affermarsi che questo tipo di argomentazione non è risolutivo, dal momento che una disposizione statale di principio in tema di coordinamento della finanza pubblica, ove costituzionalmente legittima, ben può incidere su una materia regionale come l'organizzazione ed il funzionamento amministrativo, fermo, per di più, quanto già rilevato in ordine al difetto di competenze statutarie della Provincia in materia di ordinamento degli enti locali.

La Regione Veneto sostiene altresì, seppur in via subordinata, che illegittimo sarebbe stato comunque anche l'esercizio da parte dello Stato del proprio potere legislativo in tema di coordinamento della finanza pubblica, dal momento che, lungi dal determinare principi, attraverso il richiamo delle analitiche norme contenute nei commi da 725 a 735, esso finirebbe, «nei fatti, per individuare una singola voce di spesa da limitare, in palese contrasto sia con l'art. 117, comma 3, della Costituzione, il quale impone che lo Stato nelle materie di potestà legislativa concorrente, quale è, per l'appunto, il «coordinamento della finanza pubblica», si limiti a fissare norme di principio, sia con l'art. 119 della Costituzione, che garantisce piena autonomia di spesa alle Regioni, autonomia che si traduce nello scegliere quali spese limitare a vantaggio di altre».

A sua volta, la Provincia autonoma di Bolzano sviluppa una argomentazione analoga a quest'ultima, allorché rileva che l'esercizio da parte dello Stato del proprio potere in tema di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica», pacificamente riferibile anche alle Regioni a statuto speciale (tra le molte, si veda la [sentenza n. 353 del 2004](#)), sarebbe stato esercitato in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal momento che il comma 730 porrebbe una disciplina non già di principio, bensì molto dettagliata. Lo stesso rinvio ad una legge regionale o provinciale non esclude «la evidente incostituzionalità delle previsioni censurate, in quanto non lascia a livello regionale e provinciale alcuna facoltà di desumere dalle previsioni stesse i principi cui ispirare ed adeguare la propria produzione legislativa, essendo le disposizioni sostanziali di cui ai commi 725-729 e 733-735 di estremo dettaglio». Del pari analogo alla tesi sostenuta dalla Regione Veneto è il riferimento all'altro parametro asseritamente leso e cioè l'autonomia finanziaria della Provincia, agevolmente deducibile dalla speciale disciplina contenuta nel Titolo VI dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige Südtirol (con particolare riferimento agli artt. 80 e 81) e dagli artt. 16 e 17 del d.lgs. n. 268 del 1992.

6.2. - In effetti, il contenuto del comma 730 rende evidente la impossibilità di ricondurre la disposizione censurata ad un esercizio del potere legislativo di determinazione di principi fondamentali, nel rispetto del tipo di legislazione concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione.

Dal «principio di coordinamento della finanza pubblica» discenderebbe l'obbligo per il legislatore regionale o provinciale di adeguare i compensi ed il numero massimo degli amministratori delle società partecipate «ai principi di cui ai commi da 725 a 735».

Peraltro, le disposizioni normative sono tutte assai particolareggiate ed anche in parte tra loro eterogenee. In effetti, i commi da 725 a 729 contengono una serie di norme del tutto analitiche e strettamente riferite all'ordinamento degli enti locali, mentre i commi 731 e 732 modificano addirittura disposizioni del testo unico sugli enti locali di cui al d.lgs. n. 267 del 2000 relativamente ad istituti del tutto estranei alle società partecipate; infine, il contenuto dei commi 733, 734 e 735 rende evidente che si tratta di disposizioni che non possono non applicarsi integralmente, senza spazi per adeguamento alcuno, anche a Regioni e Province autonome.

Tutto ciò porta a concludere che il comma 730 è costituzionalmente illegittimo perché irriducibile a quanto prescritto nell'ultimo periodo del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione: quand'anche la norma impugnata venga collocata nell'area del coordinamento della finanza pubblica, è palese che il legislatore statale, vincolando Regioni e Province autonome all'adozione di misure analitiche e di dettaglio, ne ha compresso illegittimamente l'autonomia finanziaria, esorbitando dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia.

Le altre censure risultano assorbite.

7. - La sola Provincia autonoma di Bolzano impugna anche i commi da 725 a 729 e da 733 a 735 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006.

La decisione di tali questioni esige un loro esame distinto, a seconda dei soggetti destinatari delle disposizioni impuginate e quindi considerando i differenziati titoli di competenza in base ai quali le norme censurate sono state adottate.

Va, peraltro, premesso che la ricorrente non ha specificato che interesse essa abbia ad impugnare il comma 733, il quale, limitandosi ad affermare che le norme censurate non trovano applicazione alle società quotate in borsa, con ogni evidenza circoscrive semplicemente il campo operativo delle disposizioni di cui si chiede la declaratoria di illegittimità costituzionale: le questioni relative a tale norma, peraltro prive di autonoma motivazione, debbono quindi ritenersi inammissibili.

7.1. - I commi da 725 a 729 definiscono in modo analitico il numero complessivo, i compensi e le indennità dei componenti del consiglio di amministrazione delle «società a totale partecipazione di comuni o province» o delle «società a partecipazione mista di enti locali e altri soggetti pubblici o privati», non quotate in borsa.

Le norme impugnate hanno evidente attinenza sia con l'autonomia finanziaria, sia con i profili organizzativi degli enti locali, posto che esse coinvolgono le modalità con cui tali enti perseguono, quand'anche nelle forme del diritto privato, le proprie finalità istituzionali.

Queste disposizioni vengono ritenute dall'Avvocatura generale dello Stato espressive di "principi di coordinamento della finanza pubblica" sulla base della qualificazione in tal senso operata dal legislatore statale nel comma 730, peraltro riferibile alle sole società partecipate dalle Regioni e dalle Province autonome.

Non meno significativi sono, tuttavia, i profili organizzativi: d'altra parte, se nel secondo comma dell'art. 119 della Costituzione ci si riferisce anche per gli enti locali al coordinamento della finanza pubblica, ciò non esclude che l'esercizio delle competenze che comportino una spesa avvenga entro le coordinate organizzative tracciate dalla legge competente in materia.

In altre parole, con riferimento alle Regioni a statuto ordinario, spetta al legislatore statale sia disciplinare i profili organizzativi concernenti l'ordinamento degli enti locali ([sentenza n. 377 del 2003](#)), sia adottare la disciplina quadro, entro cui, in attuazione dell'art. 119, secondo comma, della Costituzione, si esplicherà l'autonomia finanziaria dell'ente.

D'altra parte, è il contenuto dei commi censurati che mette in evidenza il loro stretto rapporto con la legislazione sugli enti locali preesistente (in particolare con il testo unico sugli enti locali, alcune delle cui disposizioni vengono estese o richiamate), con anche il coinvolgimento nella procedura di cui al comma 729 degli stessi soggetti istituzionali preposti a livello nazionale al settore dell'amministrazione locale.

E' invece da escludere che questi commi siano espressivi del potere legislativo statale in tema di ordinamento civile di cui all'art. 117, comma secondo, lettera *l*), della Costituzione (per le Regioni ad autonomia speciale ci si dovrebbe riferire al cosiddetto limite del "diritto civile"): ciò perché queste disposizioni pongono semplicemente alcuni ulteriori limiti alle forme di partecipazione degli enti locali in società di diritto privato rispetto a quelli già ampiamente previsti dalle speciali disposizioni legislative sull'amministrazione locale (art. 4 del decreto-legge 31 gennaio 1995, n. 26, recante «Disposizioni urgenti per la ripresa delle attività imprenditoriali», convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 29 marzo 1995, n. 20, d.P.R. 16 settembre 1996, n. 533 recante «Regolamento recante norme sulla costituzione di società miste in materia di servizi pubblici degli enti territoriali»; artt. 113-*bis*, 115 e 116 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»), mentre le società partecipate dagli enti locali restano, dal punto di vista civilistico, disciplinate dalle pertinenti disposizioni del codice civile ed in particolare – per quanto qui rileva – dall'art. 2449 c.c.

Spetterà ai rappresentanti dell'ente locale, sulla base delle nuove prescrizioni legislative, operare per le modifiche eventualmente necessarie al fine dell'adeguamento statutario o della adozione delle deliberazioni assembleari richieste in tema di numero e di compenso degli amministratori.

7.2. - Quanto in precedenza ricordato, ove rapportato alla normativa statutaria della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, esige che si consideri la distinta attribuzione nello statuto regionale della potestà legislativa di tipo primario in materia di «ordinamento degli enti locali» (art. 4, numero 3) alla Regione, mentre alle Province l'art. 80 dello statuto attribuisce la potestà legislativa di tipo concorrente «in materia di finanza locale». Inoltre, questa competenza delle Province è stata specificata dall'apposita norma di attuazione, nel senso che le Province «disciplinano con legge i criteri per assicurare un equilibrato sviluppo della finanza comunale, ivi compresi i limiti all'assunzione di personale, le modalità di ricorso all'indebitamento, nonché le procedure per l'attività contrattuale» (art. 17, comma 3, del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268).

Pertanto occorre, in presenza di un ricorso della sola Provincia di Bolzano, valutare se siano rilevabili distinti titoli di competenza per i singoli commi censurati, dal momento che solo su questa base può anzitutto valutarsi la stessa legittimazione della Provincia a promuovere la questione di legittimità costituzionale, e poi considerare il suo fondamento.

Come anticipato, nei commi da 725 a 729 sembra evidente la compresenza di esigenze sia ordinamentali, sia di disciplina della spesa degli enti locali: si è già rilevato che la Provincia è

abilitata a dedurre la lesione della sola autonomia finanziaria dell'ente locale, in quanto spetta alla Regione la competenza in materia ordinamentale.

Peraltro, non appare dubbio che nei commi 725, 726, 727 e 728 prevalgono le esigenze di tipo finanziario, implicate dal livello di spesa direttamente conseguente alla determinazione del compenso degli amministratori, mentre nel comma 729 appaiono prevalenti le esigenze di tipo ordinamentale, che si esprimono nelle modalità partecipative dell'ente alla società, tramite la nomina degli amministratori.

Da queste qualificazioni deriva anzitutto la inammissibilità dell'impugnativa da parte della Provincia del comma 729 (come argomentato al punto 4).

Peraltro, la prevalenza delle esigenze di tipo finanziario nei commi 725, 726, 727 e 728 legittima la Provincia, ai sensi degli articoli 5 e 80 dello Statuto, a dedurre in questa sede la indebita compressione dell'autonomia finanziaria dei propri enti locali da parte della legge statale.

La questione è fondata: il carattere analitico e molto dettagliato delle norme impugnate è già stato posto in rilievo e ne comporta l'illegittimità costituzionale, per il territorio della sola Provincia di Bolzano e, data l'identità delle competenze statutarie, della Provincia di Trento, cui si estendono gli effetti della presente declaratoria.

Le residue censure risultano assorbite.

8. - Le questioni relative al comma 734, sollevate dalla sola Provincia autonoma di Bolzano, sono solo in parte fondate, secondo quanto di seguito chiarito.

8.1. - Il comma 734 pone un limite alla possibilità di nominare ad «amministratore di ente, istituzione, azienda pubblica, società a totale o parziale capitale pubblico chi, avendo ricoperto nei cinque anni precedenti incarichi analoghi, abbia chiuso in perdita tre esercizi consecutivi».

La ricorrente avanza anche a questo proposito una eterogenea serie di censure a tutela della autonomia finanziaria ed organizzativa sia degli enti locali sia della stessa Provincia: ipotizzandosi che la disposizione venga giustificata come principio in tema di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», si obietta che si tratterebbe di una disciplina non di principio, bensì di dettaglio, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.; analogamente, ove si intendesse in tal modo determinare una legislazione di cornice in tema di finanza locale, sarebbero in tal caso lesi gli artt. 81 e 119 della Costituzione, nonché il Titolo VI dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (con particolare riferimento agli artt. 80 e 81) e gli artt. 16 e 17 del d.lgs. n. 268 del 1992. Inoltre, si afferma che anche questa disposizione lederebbe la autonomia organizzativa della Provincia autonoma, garantita dall'art. 116 della Costituzione e dall'art. 8, numero 1), dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, che riserva in via esclusiva alle Province autonome la potestà legislativa in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto, se non anche dall'art. 117, quarto comma, della Costituzione, attesa la natura residuale della potestà legislativa regionale in ordine alla disciplina dell'organizzazione amministrativa regionale e provinciale. Infine, la ricorrente deduce la violazione dell'art. 4, numero 3), dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, che precluderebbe al legislatore statale di legiferare in materia di «organizzazione e funzionamento degli enti locali».

Per valutare le censure dedotte, occorre preliminarmente considerare il contenuto effettivo della disposizione impugnata: essa è riferita all'intera pubblica amministrazione, statale, regionale e locale e deve essere pertanto valutata in relazione ai diversi titoli di competenza del legislatore nazionale. Al tempo stesso, occorre verificare la legittimazione della Provincia autonoma ad impugnare in via principale i differenziati profili della disposizione.

Non si può evidentemente negare la competenza del legislatore statale in tema di organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (art. 117, secondo comma, lettera g, della Costituzione); per quanto riguarda gli enti locali presenti nelle Regioni ad autonomia ordinaria, viene in rilievo la competenza esclusiva prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione (ma già diverso è il problema nelle Regioni ad autonomia speciale, i cui statuti attribuiscono alle leggi regionali la competenza in tema di ordinamento degli enti locali). Per ciò

che concerne, invece, i profili organizzativi delle Regioni e delle Province autonome, sembra evidente che il legislatore statale non dispone in materia di una propria competenza, la quale appartiene, invece, alle stesse Regioni e Province autonome.

8.1. - Il ricorso della Provincia di Bolzano non si riferisce all'impatto della disposizione sulle nomine che riguardino enti e società a partecipazione statale. Esso non è ammissibile per quanto concerne la sua incidenza sull'ordinamento degli enti locali (come argomentato al punto 4), avendo lo statuto regionale attribuito la competenza in materia alla Regione e non alla Provincia.

Fondata è, invece, la censura riferita alla lesione apportata dal comma 734 alla autonomia organizzativa di Regioni e Province. Tale autonomia è, infatti, garantita non solo dalle loro speciali disposizioni statutarie, ma altresì dall' art. 117, quarto comma, della Costituzione, da intendersi applicabile a tutte le Regioni, ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, il quale riserva alla potestà legislativa residuale regionale la disciplina dell'autonomia dell'organizzazione amministrativa.

Peraltro, anche ove si volesse accedere all'interpretazione prospettata dall'Avvocatura dello Stato, secondo cui il comma 734 atterrebbe alla materia del coordinamento della finanza pubblica, resta non superabile il rilievo, costante nella giurisprudenza di questa Corte, che disposizioni di principio in tema di coordinamento della finanza pubblica possono prescrivere solo criteri ed obiettivi, ma non imporre vincoli specifici e puntuali.

Il comma 734 va quindi dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui si riferisce alle Regioni e alle Province autonome.

9. - Le questioni relative al comma 735, promosse dalla sola Provincia autonoma di Bolzano in riferimento all'autonomia delle Regioni e delle Province autonome, non sono fondate.

Questa Corte ha più volte affermato la non lesività rispetto all'autonomia regionale degli «obblighi di trasmissione all'amministrazione centrale di dati ed informazioni a scopo di monitoraggio» ([sentenza n. 36 del 2004](#)) ed equivalenti appaiono prescrizioni, come quelle impugnate, relative al conferimento di piena pubblicità per alcune categorie di dati. Inoltre, questa Corte ha più volte ritenuto riferibile anche alle autonomie regionali speciali la titolarità esclusiva statale in tema di «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale», di cui all'art. 117, comma secondo, lettera *r*) ([sentenze n. 240 del 2007](#) e [n. 35 del 2005](#)).

Peraltro, se si opera nell'ambito di una competenza esclusiva statale, spetta al legislatore statale prevedere eventualmente sanzioni amministrative, in coerenza con la costante giurisprudenza di questa Corte secondo la quale la disciplina in tema di sanzioni accede alla disciplina sostanziale (fra le molte, si vedano le [sentenze n. 240 del 2007](#), [n. 384 del 2005](#) e [n. 12 del 2004](#)).

Né può condividersi la tesi della ricorrente secondo la quale l'attribuzione di funzioni amministrative di tipo sanzionatorio al prefetto contrasta con quanto previsto dall'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992 (in virtù del quale «nelle materie di competenza propria della regione o delle province autonome la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione»), dal momento che nel caso di specie si opera invece in una materia di competenza esclusiva dello Stato.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle restanti questioni di legittimità costituzionale della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato—legge finanziaria 2007), promosse con i ricorsi indicati in epigrafe,

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 730, della legge n. 296 del 2006;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 725, 726, 727 e 728, della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui essi trovano applicazione per gli enti locali delle Province autonome di Trento e di Bolzano;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 734, della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui esso si riferisce alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 721 e 722, della legge n. 296 del 2006, promosse, con il ricorso indicato in epigrafe, dalla Regione Veneto, in riferimento agli articoli 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità dell'art. 1, commi 725, 726, 727, 728, 729, 730, 733, 734 e 735, promosse, con il ricorso indicato in epigrafe, dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento agli articoli 3, 81, 97, 116, 117, secondo comma, lettere g) e l), della Costituzione, nonché in riferimento all'art. 4, numero 3) del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), all'articolo 3, commi 2 e 3, del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), e al principio di leale collaborazione;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 735, della legge n. 296 del 2006, promosse, con il ricorso indicato in epigrafe, dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento agli articoli 117, terzo e quarto comma, e 119 della Costituzione, agli articoli 8, numero 1), 80 e 81 del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, e agli articoli 16 e 17 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino Alto-Adige in materia di finanza regionale e provinciale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 maggio 2008.

Sentenza del 23 maggio 2008, n. 166

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Lombardia	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Livelli essenziali Governo del territorio Assistenza e servizi sociali Edilizia residenziale pubblica	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 3, comma 2, legge 8 febbraio 2007, n. 9 (Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali)	art. 117, quarto comma, Cost.	illegittimità costituzionale
art. 4, comma 2, l. 9/2007	art. 97, Cost.	inammissibilità della questione
art. 5, l. 9/2007	artt. 3 e 97, Cost.	inammissibilità della questione
art. 3, comma 1, l. 9/2007	art. 117, terzo e quarto comma, Cost.	non fondatezza della questione
art. 4, comma 2, l. 9/2007	art. 117, terzo, quarto e sesto comma, Cost.	non fondatezza della questione
art. 4, comma 2, lettera d), l. 9/2007	art. 119, Cost.	non fondatezza della questione
art. 5, l. 9/2007	artt. 117, terzo, quarto, quinto e sesto comma, e 118, Cost.	non fondatezza della questione

Sintesi

La Corte giudica della legittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute nella legge 8 febbraio 2007, n. 9 (Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali).

Le disposizioni impugnate riguardano la materia dell'edilizia residenziale pubblica, materia sulla quale più volte la Corte ha avuto occasione di pronunciarsi.

In particolare con la sentenza n. 94/2007 la Corte ha precisato che, alla luce dell'attuale criterio di ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, la materia "edilizia residenziale pubblica" si estende su tre livelli normativi: la determinazione dell'offerta minima di alloggi per i ceti meno abbienti, con la fissazione di principi per garantire uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio, rientrando nella competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. m) Cost.); la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade

nella materia “governo del territorio” (art. 117, terzo comma Cost.); la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o di altri enti regionali, rientrando nella competenza residuale delle Regioni (art. 117, quarto comma, Cost.).

Attraverso un espresso rinvio a tale sentenza e sulla base di tale tripartizione, la Corte procede ad esaminare le diverse censure.

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Regione ricorrente relativamente alla disciplina degli strumenti di programmazione statale previsti dalla l. 9/2007 sono ritenute dalla Corte non fondate.

L'art. 3, comma 1, della l. 9/2007 prevede che le Regioni, su proposta dei comuni, predispongano un piano straordinario destinato a soddisfare il fabbisogno di edilizia residenziale pubblica, con particolare riferimento a quello delle categorie economicamente e socialmente più deboli, espressamente indicate dal dettato normativo. A giudizio della Corte con tale intervento il legislatore si muove nel rispetto e nell'ambito dei principi costituzionali, senza violare o limitare le competenze regionali; infatti la determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per specifiche categorie di soggetti deboli rientra nell'esercizio della competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m), “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, mentre la determinazione dei principi fondamentali entro i quali le Regioni possono programmare e realizzare insediamenti di edilizia residenziale pubblica è riservata alla legislazione dello Stato ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la programmazione di tali insediamenti rientra nella materia di competenza concorrente “governo del territorio”.

Si tratta, afferma la Corte, di “un intervento organico, rapido e preferenziale, con riferimento a particolari categorie di soggetti, che si trovano in condizioni oggettivamente deteriori rispetto alla generalità dei cittadini e che possono vantare pertanto un diritto fondamentale da garantirsi in modo uniforme su tutto il territorio nazionale”.

E' del pari ritenuta non fondata la questione di legittimità sollevata in relazione all'art. 4, comma 2 della l. 9/2007.

La disposizione censurata prevede che la programmazione regionale di edilizia residenziale pubblica riferita alla realizzazione di alloggi in locazione e alla riqualificazione di quartieri degradati deve tenere conto degli obiettivi e degli indirizzi di carattere generale contenuti in un atto di programmazione nazionale.

A giudizio della Corte tale disposizione rientra in un'ipotesi di “attrazione in sussidiarietà” da parte dello Stato di competenze costituzionalmente riconosciute alle Regioni che trova proprio fondamento e giustificazione nell'esigenza di far precedere la programmazione regionale da un momento unitario nel quale coordinare e armonizzare i programmi di edilizia residenziale pubblica su scala nazionale, al fine di evitare squilibri territoriali nella politica sociale della casa. Risultano, inoltre, garantiti sia la proporzionalità dell'intervento dello Stato, questi infatti non interferisce nella predisposizione dei programmi regionali ma si limita a fissare delle direttive, sia il coinvolgimento delle Regioni, è previsto infatti che queste possano intervenire in sede di concertazione generale o in sede di Conferenza unificata, nel momento della predisposizione del programma nazionale.

Se la disciplina degli strumenti di programmazione statale passa il vaglio di costituzionalità, diverso è l'esito in ordine alla disposizione contenuta nella l. 9/2007 che attribuisce ai comuni la possibilità di istituire commissioni per l'eventuale graduazione delle azioni di rilascio, volte a favorire “il passaggio da casa a casa” per le categorie economicamente e socialmente più deboli nonché per le famiglie collocate utilmente nelle graduatorie comunali per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

La Corte giudica tale disposizione illegittima in quanto lesiva della competenza esclusiva delle Regioni in materia di politiche sociali e ritiene che l'intervento del legislatore, teso ad indicare soggetti e strumenti di disciplina di un settore riservato alla competenza regionale, non possa

“configurare nella specie alcuna competenza statale costituzionalmente consentita”.

La disposizione impugnata consente ai comuni di invadere la sfera di competenza regionale costituzionalmente garantita; infatti qualora questi intendessero istituire le commissioni in esame, avvalendosi della facoltà prevista dal dettato normativo, si determinerebbe una sottrazione delle funzioni costituzionalmente riconosciute alle Regioni.

Il fatto che i comuni non siano obbligati ad istituire le commissioni in questione non modifica il giudizio della Corte in quanto, precisa sempre la Corte, non è consentito attribuire ai comuni una facoltà “in materie riservate alla competenza regionale”.

La Corte inoltre respinge le argomentazioni sollevate dall’Avvocatura dello Stato che riconduce la disposizione nelle materie dell’ordinamento civile o dell’ordine pubblico, entrambe di competenza esclusiva statale. La considerazione, di per sé condivisibile, che ogni problema sociale, se non risolto prontamente, può avere riflessi e conseguenze di ordine pubblico, non può portare, sostiene la Corte, alla conclusione che “tutti gli interventi pubblici in materia sociale si risolvono in misure di ordine pubblico, secondo una concezione del tutto estranea alla Costituzione italiana vigente”.

Nell’ultima parte della sentenza la Corte esamina la disposizione della l. 9/2007 che attribuisce al Ministro delle infrastrutture il compito di definire le caratteristiche ed i requisiti degli alloggi sociali esenti dall’obbligo di notifica degli aiuti di Stato ai sensi della normativa comunitaria.

Sono respinte sia le argomentazioni della Regione ricorrente che riconduce la disposizione censurata alla competenza legislativa residuale regionale in materia di lavori pubblici di interesse regionale e di edilizia residenziale pubblica, sia quelle dell’Avvocatura dello Stato secondo cui la medesima disposizione ricadrebbe nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

La determinazione delle caratteristiche e dei requisiti degli alloggi sociali rientra nel livello normativo “determinazione dell’offerta minima di alloggi per i ceti meno abbienti” che, secondo l’orientamento espresso nella già citata sentenza 94/2007, appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. m), Cost..

Precisa la Corte che spetta allo Stato stabilire le caratteristiche degli alloggi in esame in quanto, considerato che si tratta di alloggi destinati a categorie sociali economicamente disagiate, la relativa determinazione dell’offerta minima non può essere solo quantitativa, ma anche qualitativa. Ricondotta in questi termini la disposizione in esame è da ritenersi legittima.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, commi 1 e 2, 4, comma 2, e 5, comma 1, della legge 8 febbraio 2007, n. 9 (Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali), promosso con ricorso della Regione Lombardia, notificato il 16 aprile 2007, depositato in cancelleria il 20 aprile 2007 ed iscritto al n. 19 del registro ricorsi 2007.

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

udito nell'udienza pubblica del 6 maggio 2008 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi l'avvocato Giuseppe Franco Ferrari per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Francesco Lettera per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - La Regione Lombardia ha promosso, con ricorso notificato il 16 aprile 2007 e depositato il successivo 20 aprile, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, commi 1 e 2, 4, comma 2, e 5, comma 1, della legge 8 febbraio 2007, n. 9 (Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali), in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo, quarto, quinto e sesto comma, 118 e 119 della Costituzione.

2. - Preliminarmente deve essere rilevata l'inammissibilità della questione avente ad oggetto l'art. 4, comma 2, della legge n. 9 del 2007, per violazione dell'art. 97 Cost., in quanto la suddetta censura è priva di un'adeguata motivazione.

Inammissibili per la medesima ragione sono pure le questioni relative all'art. 5 della legge n. 9 del 2007, in relazione agli artt. 3 e 97 Cost.

3. - La questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge n. 9 del 2007 non è fondata.

Il piano straordinario previsto dalla norma censurata è finalizzato ad identificare il fabbisogno di edilizia residenziale pubblica, con particolare riferimento alle categorie indicate nell'art. 1 della stessa legge. Si tratta, a tenore della disposizione da ultimo richiamata, di conduttori con reddito annuo lordo complessivo familiare inferiore a 27.000 euro, che siano o abbiano nel proprio nucleo familiare persone ultrasessantacinquenni, malati terminali o portatori di handicap con invalidità superiore al 66 per cento, purché non siano in possesso di altra abitazione adeguata nella Regione di residenza. Per le suddette categorie, la medesima norma dispone la sospensione delle procedure esecutive di rilascio per finita locazione, limitatamente ai Comuni capoluoghi di provincia, ai Comuni con essi confinanti con popolazione superiore ai 10.000 abitanti ed ai Comuni ad alta densità abitativa, di cui alla delibera CIPE n. 87/03 del 13 novembre 2003.

La norma censurata mira a predisporre interventi per alleviare il disagio abitativo di categorie di soggetti particolarmente deboli, sia mediante la facilitazione del passaggio «da casa a casa» sia mediante una programmazione nazionale di edilizia residenziale pubblica prioritariamente orientata in favore delle suddette categorie sociali.

Questa Corte ha precisato che, anche dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, continua a spettare allo Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), «la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti» ([sentenza n. 94 del 2007](#)). Del pari, questa Corte ha statuito che la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, in quanto ricadenti nella materia «governo del territorio», appartiene alla competenza legislativa concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. ([sentenza n. 451 del 2006](#)).

Alla luce degli indirizzi giurisprudenziali prima richiamati, si può stabilire che gli spazi normativi coperti dalla potestà legislativa dello Stato sono da una parte la determinazione di quei livelli minimali di fabbisogno abitativo che siano strettamente inerenti al nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana e dall'altra parte la fissazione di principi generali, entro i quali le Regioni possono esercitare validamente la loro competenza a programmare e realizzare in concreto insediamenti di edilizia residenziale pubblica o mediante la costruzione di nuovi alloggi o mediante il recupero e il risanamento di immobili esistenti. L'una e l'altra competenza (la prima ricadente nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, la seconda in quella concorrente) si integrano e si completano a vicenda, giacché la determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per specifiche categorie di soggetti deboli non può essere disgiunta dalla fissazione su scala nazionale degli interventi, allo scopo di evitare squilibri e disparità nel godimento del diritto alla casa da parte delle categorie sociali disagiate.

La norma censurata rispetta i suddetti confini di intervento della legislazione statale. Infatti essa si limita a richiedere alle Regioni la predisposizione, in base alle proposte dei Comuni interessati, di un piano straordinario, articolato in tre annualità, destinato a soddisfare il fabbisogno di edilizia residenziale pubblica, con particolare riferimento a quello espresso dalle categorie che sono state prima menzionate. Da una parte emerge lo scopo di provvedere al bisogno minimo abitativo di precise categorie di soggetti che si trovano in condizioni disagiate, dall'altra si predispose una procedura a carattere generale perché le Regioni possano esercitare la propria competenza legislativa concorrente in materia di insediamenti di edilizia residenziale pubblica. Lo Stato, per mezzo della norma impugnata, si limita a richiedere un intervento organico, rapido e preferenziale, con riferimento a particolari categorie di soggetti, che si trovano in condizioni oggettivamente deteriori rispetto alla generalità dei cittadini e che possono vantare pertanto un diritto fondamentale, da garantirsi in modo uniforme su tutto il territorio nazionale.

La finalizzazione complessiva dell'intervento statale risulta più chiara alla luce dell'art. 21 del successivo decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 29 novembre 2007, n. 222. In tale disposizione, non impugnata da alcuna Regione, è previsto un programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, con relativo stanziamento, per l'anno 2007, della somma di 550 milioni di euro, diretto a rendere disponibili, con vari mezzi, alloggi da

destinare prioritariamente alle categorie di soggetti sottoposti a procedure di rilascio e aventi i requisiti di cui al già citato art. 1 della legge n. 9 del 2007. L'individuazione del fabbisogno abitativo, secondo l'art. 21 del menzionato decreto-legge n. 159 del 2007 ed in coerenza con quanto disposto dalla disposizione censurata, è affidata alle Regioni ed alle Province autonome, sulla base degli esiti del «tavolo di concertazione» di cui all'art. 4 della legge n. 9 del 2007, al quale partecipano anche i rappresentanti delle Regioni.

In definitiva, la norma censurata si presenta come la prima fase di un programma generale di interventi nel settore dell'edilizia residenziale pubblica, nell'ambito del quale lo Stato, da una parte, si riserva il potere di individuare le categorie particolarmente disagiate, da considerare con priorità su tutto il territorio nazionale, dall'altra parte, detta i principi fondamentali che dovranno presiedere all'elaborazione dei piani specifici, di competenza delle Regioni. A queste ultime spetta sia l'individuazione del fabbisogno abitativo, sia l'articolazione degli interventi e delle realizzazioni conseguenti. Per entrambi i profili, l'estensione della competenza statale non supera i limiti di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, Cost. La determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per categorie di soggetti particolarmente disagiate, da garantire su tutto il territorio nazionale, viene concretamente realizzata attribuendo a tali soggetti una posizione preferenziale, che possa assicurare agli stessi il soddisfacimento del diritto sociale alla casa compatibilmente con la effettiva disponibilità di alloggi nei diversi territori, resa palese dai piani straordinari previsti dalla norma censurata.

4. - La questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge n. 9 del 2007 è fondata.

La norma suddetta riconosce ai Comuni la possibilità di istituire «apposite commissioni», con durata di diciotto mesi, per l'eventuale graduazione, fatte salve le competenze dell'autorità giudiziaria ordinaria, delle azioni di rilascio, allo scopo di favorire il passaggio «da casa a casa» per le categorie individuate all'art. 1, nonché per le famiglie collocate utilmente nelle graduatorie comunali per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Attribuire ai Comuni la possibilità di istituire tali commissioni lede la competenza residuale delle Regioni in materia di politiche sociali. Né si può ritenere che la norma censurata si limiti a conferire ai Comuni una semplice facoltà, giacché ciò non è consentito in materie riservate alla competenza regionale. La possibilità di istituire queste commissioni, qualora esercitata dai Comuni, si risolverebbe in una sottrazione di funzioni costituzionalmente spettanti alle Regioni. In altre parole, con la norma censurata, si attribuisce ai Comuni la facoltà, ove lo ritengano, di ledere la sfera di competenza costituzionalmente garantita delle Regioni. Il fatto che gli stessi Comuni non siano obbligati a farlo non elimina l'illegittimità di tale previsione.

Non condivisibile è, poi, l'assunto dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui la disposizione in questione ricadrebbe nelle materie dell'ordinamento civile o dell'ordine pubblico, entrambe di competenza esclusiva dello Stato. Si tratta infatti di norme che incidono, non sulla procedura di rilascio, ma solo sulla graduazione degli aventi diritto ai fini di agevolare il passaggio «da casa a casa», nell'intento di attutire il loro disagio abitativo. Finalità eminentemente sociale, che non può neppure essere ridotta a mera questione di ordine pubblico, giacché quest'ultimo potrebbe venire semmai in rilievo solo con riferimento a problemi concreti nascenti dall'esperazione del disagio abitativo, che appunto gli interventi di carattere sociale mirano ad evitare. Ogni acuto problema sociale, se non risolto per lungo tempo, può provocare turbative dell'ordine pubblico. Non per questo tutti gli interventi pubblici in materia sociale si risolvono in misure di ordine pubblico, secondo una concezione del tutto estranea alla Costituzione italiana vigente.

In definitiva, trattandosi di materia sociale e non potendosi configurare nella specie alcuna competenza statale costituzionalmente consentita, la norma censurata è illegittima per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost.

5. - La questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge n. 9 del 2007 non è fondata.

La disposizione censurata prevede che «il Ministro delle infrastrutture, di concerto con i Ministri della solidarietà sociale, dell'economia e delle finanze, per le politiche giovanili e le attività sportive e delle politiche per la famiglia, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, predispone, entro tre mesi, un programma nazionale contenente:

a) gli obiettivi e gli indirizzi di carattere generale per la programmazione regionale di edilizia residenziale pubblica riferita alla realizzazione, anche mediante l'acquisizione e il recupero di edifici esistenti, di alloggi in locazione a canone sociale sulla base dei criteri stabiliti dalle leggi regionali e a canone definito sulla base dei criteri stabiliti dall'articolo 2, comma 3, della legge 9 dicembre 1998, n. 431, e successive modificazioni, nonché alla riqualificazione di quartieri degradati; b) proposte normative in materia fiscale e per la normalizzazione del mercato immobiliare, con particolare riferimento alla riforma della disciplina della vendita e della locazione di immobili di proprietà dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 3; c) l'individuazione delle possibili misure, anche di natura organizzativa, dirette a favorire la continuità nella cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali prioritariamente per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali; d) la stima delle risorse finanziarie necessarie per l'attuazione del programma nell'ambito degli stanziamenti già disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

Occorre ricordare che gli artt. 59 e 60 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), stabiliscono che sono mantenute allo Stato le funzioni e i compiti relativi al concorso, unitamente alle Regioni ed agli enti locali interessati, all'elaborazione di programmi di edilizia residenziale pubblica aventi interesse a livello nazionale (art. 59, comma 1, lettera c) ed alla definizione dei criteri per favorire l'accesso al mercato delle locazioni dei nuclei familiari meno abbienti e agli interventi concernenti il sostegno finanziario al reddito (art. 59, comma 1, lettera e). Sono invece conferite alle Regioni e agli enti locali tutte le funzioni amministrative non espressamente elencate tra quelle trattenute dallo Stato e, in particolare, quelle relative alla programmazione delle risorse finanziarie riservate al settore (art. 60, comma 1, lettera b), alla gestione e all'attuazione degli interventi anche attraverso programmi integrati, di recupero urbano e di riqualificazione urbana (art. 60, comma 1, lettere c e d), alla fissazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale destinati all'assistenza abitativa, nonché alla determinazione dei relativi canoni (art. 60, comma 1, lettera e).

Dalle norme prima citate emerge l'esigenza di un momento unitario, che deve precedere la programmazione regionale in materia di edilizia residenziale pubblica. In tale momento unitario devono essere coinvolti tutti i soggetti istituzionali interessati (Stato, Regioni, enti locali).

In base a quanto detto, si può ritenere che sussistano tutte le condizioni ritenute necessarie da questa Corte ([sentenze n. 303 del 2003](#) e [n. 6 del 2004](#)) perché possa verificarsi la «attrazione in sussidiarietà» da parte dello Stato della competenza legislativa in tema di «programmi di edilizia residenziale pubblica aventi interesse a livello nazionale». Esiste infatti l'interesse unitario, stante la necessità del coordinamento, allo scopo di individuare le linee generali della programmazione regionale e di evitare forti squilibri territoriali nella politica sociale della casa. La deroga al riparto delle competenze legislative risulta proporzionata, giacché lo Stato non interferisce nella predisposizione dei programmi regionali, ma si limita a fissare le linee generali indispensabili per l'armonizzazione dei programmi su scala nazionale. Infine, la norma censurata prevede che il programma nazionale sia predisposto dal Ministro delle infrastrutture, di concerto con altri Ministri, «d'intesa con la Conferenza unificata», entro due mesi dalla conclusione dei lavori del tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative, previsto nel comma 1 del medesimo art. 4, al quale partecipano, tra gli altri, anche i rappresentanti delle Regioni e dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI). Come si vede, le Regioni sono coinvolte in due distinte fasi del procedimento: in sede di concertazione generale e nel momento della predisposizione del programma nazionale, tramite l'intesa necessaria con la Conferenza unificata.

Per i motivi sopra esposti, la norma in questione è immune dalle censure avanzate dalla Regione ricorrente.

6. - La Regione Lombardia censura altresì la lettera d) del comma 2 dell'art. 4 della legge n. 9 del 2007, poiché, stabilendo che per tutto quanto verrà imposto in sede di programmazione alle Regioni e agli enti locali non sono previste risorse finanziarie, violerebbe il principio di certezza delle risorse finanziarie e di autonomia finanziaria regionale e locale sotteso all'art. 119 Cost., il quale disciplina un sistema di entrate regionali e locali destinato a finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

La questione non è fondata.

La norma impugnata prevede che il programma nazionale, predisposto d'intesa con la Conferenza unificata, debba contenere «la stima delle risorse necessarie per l'attuazione del programma nell'ambito degli stanziamenti già disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica». Pertanto, resta fermo quanto stabilisce il già citato art. 60, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 112 del 1998, che attribuisce alle Regioni la programmazione delle risorse finanziarie destinate al settore.

7. - La questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge n. 9 del 2007 non è fondata.

Tale norma attribuisce al Ministro delle infrastrutture il compito di definire, di concerto con altri Ministri e d'intesa con la Conferenza unificata, le caratteristiche e i requisiti degli alloggi sociali esenti dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato ai sensi degli artt. 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea.

Lo Stato, nel determinare le caratteristiche e i requisiti degli alloggi sociali, in sostanza determina i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto all'abitazione. Questa Corte ha stabilito che «la determinazione dell'offerta minima degli alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti» appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. ([sentenza n. 94 del 2007](#)). Tale determinazione ovviamente non può essere solo quantitativa, ma anche qualitativa, nel senso che, nel momento in cui si determina l'offerta minima destinata alle categorie sociali economicamente disagiate, occorre stabilire anche le caratteristiche di questi alloggi.

Alla luce di quanto detto, non sono condivisibili né l'assunto della Regione ricorrente, che riconduce la normativa impugnata alla competenza legislativa residuale delle Regioni, né la tesi dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui la norma censurata ricadrebbe nella competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza.

Si deve aggiungere che, anche ai fini dell'osservanza della normativa comunitaria, la determinazione delle caratteristiche degli alloggi sociali esenti dall'obbligo di notificazione degli aiuti di Stato non può che essere uniforme su tutto il territorio nazionale.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge 8 febbraio 2007, n. 9 (Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali);

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge n. 9 del 2007, promossa, in riferimento all'art. 97 Cost., dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge n. 9 del 2007, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge n. 9 del 2007, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge n. 9 del 2007, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo, quarto e sesto comma, e 118 Cost., dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, lettera d), della legge n. 9 del 2007, promossa, in riferimento all'art. 119 Cost., dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge n. 9 del 2007, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo, quarto, quinto e sesto comma, e 118 Cost., dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 maggio 2008.

Sentenza del 23 maggio 2008, n. 168		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Lombardia	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materia	Coordinamento della finanza pubblica	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 1, commi 362, 363, 364 e 365, legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007)	artt. 3 e 97, Cost.	inammissibilità della questione
art. 1, commi 362, 363 e 364, l. 296/2006	artt. 117, 118, 119 e 120, Cost.	illegittimità costituzionale
art. 1, comma 356, l. 296/2006	artt. 117, 118, 119 e 120, Cost.	illegittimità costituzionale consequenziale
art. 1, comma 365, l. 296/2006	artt. 117 e 118, Cost.	non fondatezza della questione
art. 1, comma 1284, l. 296/2006	artt. 117, 118, 119 e 120, Cost.	illegittimità costituzionale
art. 1, comma 1284, l. 296/2006	artt. 117, 118 e 119, Cost. principio di collaborazione	non fondatezza della questione
Sintesi		
<p>I commi 362, 363, 364 e 365 dell'art. 1 della l. 296/2006, censurato dalla ricorrente, istituiscono e disciplinano, nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, un fondo destinato al finanziamento di "interventi di efficienza energetica e di riduzione dei costi della fornitura energetica per finalità sociali".</p> <p>Il fondo è utilizzato sia per interventi comunali di carattere sociale, aventi ad oggetto la riduzione dei costi delle forniture di energia per usi civili a favore di clienti economicamente disagiati, quali anziani e disabili, sia per gli interventi di efficienza energetica previsti dallo stesso articolo 1 della legge 296/2006.</p> <p>Secondo la ricorrente i commi censurati violano, nel loro complesso, gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., in quanto tale fondo, incidendo nella materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", di competenza legislativa concorrente, lede l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni, non potendo essere incluso nel complesso delle risorse che devono consentire alle Regioni ed agli altri enti locali di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite; i medesimi commi violano, altresì, gli artt. 117, 118 e 119 Cost. e il principio di</p>		

leale collaborazione, perché non contengono alcuna previsione relativa a forme di codeterminazione con la Regione delle misure ivi contemplate ed, in particolare, non prevedono un'intesa forte con la Conferenza Stato-Regioni; violano, infine, il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., perché si pongono in esplicita contraddizione con le disposizioni in tema di risparmio energetico che assegnano un ruolo centrale alle Regioni.

La Corte ritiene le questioni promosse in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. inammissibili per genericità delle prospettazioni, parzialmente fondate, invece, quelle promosse in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost. ed al principio di leale collaborazione (commi 362, 363, 364 e 365).

La Corte ribadisce, come già più volte affermato, che l'articolo 119 Cost. vieta al legislatore statale di prevedere, in materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente, nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, anche a favore di soggetti privati. Tali misure, infatti, possono divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali.

La Corte ha precisato che, nel caso in cui un fondo istituito con legge statale incida su ambiti non riconducibili ad un'unica materia, devono distinguersi due ipotesi: se una materia è nettamente prevalente sulle altre, essa determina la competenza legislativa e, qualora questa sia statale, determina anche la legittimità del fondo con vincolo di destinazione; se, invece, non vi è una materia prevalente, riconducibile alla competenza dello Stato, si applica il principio di leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze.

La legittimità del fondo disciplinato dai commi impugnati deve essere valutata alla luce dei criteri sopra esposti. È necessario, pertanto, procedere alla previa individuazione delle materie su cui le disposizioni impuginate effettivamente incidono.

La Corte, dopo aver richiamato alcune sue precedenti sentenze, censura il combinato disposto dell'articolo 1, commi 362, 363 e 364, della l.296/2006 che risulta lesivo dell'autonomia finanziaria e legislativa delle Regioni, nella parte in cui, per l'anno 2007, pone il vincolo di destinazione specifica del fondo per interventi di riduzione dei costi della fornitura energetica per finalità sociali e dispone che, per il medesimo anno, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sono stabiliti le condizioni, le modalità e i termini per l'utilizzo della dotazione del fondo stesso.

Le disposizioni che prevedono il ricorso a parte del fondo per finanziare interventi relativi a specifiche misure di efficienza energetica rientrano, invece, a giudizio della Corte, nella materia, di potestà legislativa concorrente, della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", che, secondo costante giurisprudenza costituzionale, deve essere interpretata in senso ampio ovvero nel senso di ricomprendere anche interventi di efficienza energetica.

Il fondo finanzia, inoltre, interventi concernenti l'acquisto di apparecchi televisivi dotati di decoder, in vista del passaggio alla trasmissione con tecnica "digitale terrestre". Tali interventi pongono in rilievo una pluralità di materie e interessi particolarmente qualificati, riconducibili alla competenza legislativa esclusiva o concorrente dello Stato. In questo caso, l'evidente esigenza di un esercizio unitario delle funzioni amministrative relative alla diffusione, in tutto il territorio nazionale, della suddetta tecnica di trasmissione televisiva giustifica l'assunzione diretta di tali funzioni da parte dello Stato, nella forma dell'erogazione di un contributo economico in favore degli utenti. Si configura, pertanto, un'ipotesi in cui, secondo la giurisprudenza della Corte, è necessario richiamare il principio di leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze. In particolare la Corte osserva che il fondo unitario disciplinato dalle norme censurate ha un forte incidenza sulle competenze legislative regionali nelle materie dei servizi sociali e della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" tale da imporre al legislatore statale di stabilire la destinazione ed effettuare il riparto delle risorse tra i diversi interventi adottando, quale adeguato strumento di coinvolgimento delle Regioni, l'intesa "forte".

Infine la Corte dichiara costituzionalmente illegittimo il comma 1284 dell'art. 1 della l. 196/2006 nella parte in cui, nel disciplinare le modalità di funzionamento e di erogazione delle risorse del fondo con specifico decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, non prevede, come modalità di approvazione del medesimo decreto, l'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 362 a 365 e 1284, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), promosso con ricorso della Regione Lombardia, notificato il 26 febbraio 2007, depositato in cancelleria il 7 marzo 2007 ed iscritto al n. 14 del registro ricorsi 2007.

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

udito nell'udienza pubblica del 1° aprile 2008 il Giudice relatore Franco Gallo;

uditi l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - La Regione Lombardia ha promosso questioni di legittimità di numerose disposizioni dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007).

Nell'ambito di tali questioni, vanno separate quelle concernenti i commi da 362 a 365 e 1284 del citato art. 1, per le quali è opportuno procedere ad un esame distinto.

2. - La ricorrente censura i commi da 362 a 365 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, nel loro complesso, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché ai principi di leale collaborazione, di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.) e di ragionevolezza (art. 3 Cost.). Censura, altresì, specificamente il comma 365, sotto un diverso profilo, in riferimento agli stessi artt. 117 e 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione.

I denunciati commi 362, 363, 364 e 365 istituiscono e disciplinano un fondo, nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, destinato al finanziamento di «interventi di efficienza energetica e di riduzione dei costi della fornitura energetica per finalità sociali» nel limite di 100 milioni di euro annui (comma 362). Il fondo ha una dotazione iniziale di 50 milioni di euro annui per il «triennio 2007-2009» (comma 363) ed è utilizzato sia per interventi di carattere sociale, da parte dei Comuni, aventi ad oggetto «la riduzione dei costi delle forniture di energia per usi civili a favore di clienti economicamente disagiati, anziani e disabili», sia, limitatamente ad una somma di 11 milioni di euro annui relativa al biennio 2008-2009, per gli interventi di efficienza energetica previsti dai commi da 353 a 361 del medesimo art. 1 della legge n. 296 del 2006 (comma 364). In particolare, il comma 365 stabilisce che «Per dare efficace attuazione a quanto previsto al comma 364, sono stipulati accordi tra il Governo, le regioni e gli enti locali che garantiscano la individuazione o la creazione, ove non siano già esistenti, di strutture amministrative, almeno presso ciascun comune capoluogo di provincia, per la gestione degli interventi di cui al comma 364, i cui costi possono in parte essere coperti dalle risorse del Fondo di cui al comma 362».

3. - Secondo la ricorrente, i commi censurati violano, nel loro complesso: a) gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., perché detto fondo – in quanto incide nella materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di competenza legislativa concorrente – lede «l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa» della Regione, non potendo essere incluso nel complesso delle risorse che devono consentire alle Regioni ed agli altri enti locali «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite»; b) gli artt. 117, 118 e 119 Cost. e il principio di leale collaborazione, perché non «contengono alcuna previsione relativa a forme di codeterminazione con la regione delle misure ivi contemplate» ed, in particolare, non prevedono «un'intesa “forte” con la Conferenza Stato-regioni»; c) il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., perché «si pongono in esplicita contraddizione [...] con le disposizioni in tema di risparmio energetico che assegnano un ruolo cruciale alle regioni».

3.1. - Le questioni promosse in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. sono inammissibili, per genericità della prospettazione.

Il ricorso, infatti, è privo di motivazione in punto di non manifesta infondatezza, perché non indica le ragioni per le quali l'asserita violazione di tali parametri costituzionali – i quali non afferiscono al riparto delle competenze tra Stato e Regioni – ridonderebbe in una lesione di competenze costituzionali della Regione ricorrente, lesione che, sola, potrebbe legittimare l'evocazione di detti parametri (*ex plurimis*, [sentenze n. 50 del 2008](#) e [n. 430 del 2007](#)).

3.2. - Nel merito, le questioni relative ai commi 362, 363, 364 e 365, promosse in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost. ed al principio di leale collaborazione, vanno interpretate come aventi ad oggetto i soli commi da 362 a 364, perché, in concreto, le sollevate censure non prendono in considerazione il comma 365, denunciato sotto altri profili che saranno esaminati successivamente.

Tali censure sono parzialmente fondate.

3.2.1. - Questa Corte ha più volte affermato che l'art. 119 Cost. vieta al legislatore statale di prevedere, in materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente, nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, anche a favore di soggetti privati. Tali misure, infatti, «possono divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria

competenza» (*ex multis*, sentenze nn. 63, 50 e 45 del 2008; n. 137 del 2007; n. 160, n. 77 e n. 51 del 2005).

La Corte ha, inoltre, precisato che il titolo di competenza statale che permette l'istituzione di un fondo con vincolo di destinazione non deve necessariamente identificarsi con una delle materie espressamente elencate nel secondo comma dell'art. 117 Cost., ma può consistere anche nel fatto che detto fondo incida su materie oggetto di "chiamata in sussidiarietà" da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost.; il che si verifica quando sia necessario attribuire con legge funzioni amministrative a livello centrale, per esigenze di carattere unitario, e regolare al tempo stesso l'esercizio di tali funzioni – nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza – mediante una disciplina «che sia logicamente pertinente e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tali fini» (sentenza n. 6 del 2004, nonché, *ex plurimis*, sentenze n. 155 e n. 31 del 2005; n. 303 del 2003).

Ha ulteriormente precisato che, nel caso in cui un fondo istituito con legge statale incida su ambiti non riconducibili ad un'unica materia, devono distinguersi due ipotesi. Se una materia è nettamente prevalente sulle altre, essa determina la competenza legislativa e, qualora questa sia statale, determina anche la legittimità del fondo con vincolo di destinazione. Se, invece, non vi è una materia sicuramente prevalente, riconducibile alla competenza dello Stato, si applica il principio di leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze (sentenze n. 63 e n. 50 del 2008; n. 201 del 2007; n. 211 e n. 133 del 2006); strumenti che possono assumere, rispettivamente, la forma di intese o pareri, a seconda del maggiore o minore impatto dell'intervento finanziario statale sulle competenze regionali (sentenza n. 6 del 2004).

3.2.2. - La legittimità del fondo disciplinato dai commi impugnati deve essere valutata alla luce dei criteri sopra esposti. È necessario, perciò, procedere alla previa individuazione delle materie su cui le disposizioni impugnate effettivamente incidono.

Come si è osservato, i menzionati commi da 362 a 364 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 prevedono l'istituzione di un fondo da destinare al finanziamento di una pluralità di interventi: alcuni, di carattere sociale, relativi alla riduzione dei costi delle forniture di energia per usi civili a favore di clienti economicamente disagiati, anziani e disabili; altri, limitatamente alla somma di 11 milioni di euro annui per il biennio 2008-2009, concernenti le specifiche misure di efficienza energetica previste dai commi da 353 a 361 del medesimo art. 1. Questi ultimi interventi, in particolare, sono finalizzati alla riduzione dei consumi energetici e riguardano: a) la sostituzione dei frigoriferi e dei congelatori (comma 353), degli apparecchi di illuminazione utilizzati dai soggetti esercenti attività d'impresa rientrante nel settore del commercio (comma 354), nonché del parco apparecchi televisivi in vista del passaggio alla trasmissione con tecnica "digitale terrestre" (comma 357); b) l'acquisto e l'installazione di motori ad elevata efficienza di potenza elettrica (comma 358) e di variatori di velocità – *inverter* – su impianti aventi determinati requisiti tecnici (comma 359).

3.2.3. - Secondo la difesa erariale, la materia regolata dai commi in esame appartiene alla competenza legislativa statale, perché: a) in via principale, stanti le finalità sociali dell'intervento legislativo, attiene alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e, dunque, ad un ambito rimesso alla potestà legislativa esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.; b) in via subordinata, anche nel caso in cui i commi da 362 a 365 attenessero – come sostenuto dalla ricorrente – alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., sussisterebbero comunque le condizioni perché lo Stato possa legittimamente "chiamare in sussidiarietà" l'esercizio delle funzioni regionali.

Tali assunti non possono essere condivisi.

Quanto al primo, va premesso che, secondo la giurisprudenza costituzionale in tema di art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. «l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale di cui alla citata disposizione costituzionale si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono

essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto» ([sentenza n. 50 del 2008](#); nello stesso senso, [sentenze n. 387 del 2007](#) e [n. 248 del 2006](#)). Le norme censurate in esame, invece, non determinano alcun livello di prestazione, ma prevedono soltanto meri finanziamenti di spesa e, pertanto, non possono trovare il loro fondamento costituzionale nella citata lettera *m*) dell'art. 117, secondo comma, Cost.

Quanto al secondo assunto, va rilevato che, nel caso di specie, la finalità di operare interventi volti al risparmio energetico – finalità che, peraltro, connota solo alcuni degli interventi finanziati dal fondo – non sottende un'esigenza di esercizio unitario, a livello statale, delle funzioni amministrative tramite cui detta finalità trova attuazione, essendo ben possibili interventi di risparmio energetico mirati alle specifiche realtà regionali e, dunque, frutto di autonome decisioni delle singole Regioni nell'ambito dei principi fondamentali della materia stabiliti dalla legge dello Stato. Non sussistono, pertanto, le condizioni per l'invocata "chiamata in sussidiarietà."

3.2.4. - Ciò posto, deve rilevarsi che il fondo in esame, che ha natura unitaria e indivisa, è destinato alla copertura di interventi diversi a seconda degli anni di riferimento. In particolare, per l'anno 2007, esso ha una dotazione di 50 milioni di euro destinati esclusivamente alla «riduzione dei costi della fornitura energetica per finalità sociali» (comma 363). Per il biennio 2008-2009 esso ha una dotazione di 50 milioni di euro annui destinati alla copertura di interventi: a) «per la riduzione dei costi delle forniture di energia per usi civili a favore di clienti economicamente disagiati, anziani e disabili», nel limite di 39 milioni di euro annui; b) di efficienza energetica di cui ai menzionati commi da 353 a 361 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, nel limite di 11 milioni di euro annui (comma 364). Per gli anni successivi al 2009, per i quali è prevista una dotazione «nel limite di 100 milioni di euro annui», il censurato comma 362 stabilisce che il fondo è utilizzato a copertura di «interventi di efficienza energetica e di riduzione dei costi della fornitura energetica per finalità sociali».

Lo scrutinio di costituzionalità deve essere condotto distintamente per ciascuno dei suddetti periodi.

3.2.4.1. - Per quanto riguarda l'anno 2007, il fondo incide esclusivamente su una materia di competenza legislativa regionale. Esso finanzia, infatti, interventi, di carattere sociale, relativi alla riduzione dei costi delle forniture di energia per usi civili a favore di clienti economicamente disagiati, anziani e disabili (commi 363 e 364), ed interviene, perciò, nella materia, di potestà legislativa residuale delle Regioni, dei "servizi sociali", inerendo ad attività riguardanti la «predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita» ([sentenza n. 50 del 2008](#)).

Con riferimento a tale anno, pertanto, la questione è fondata, non sussistendo alcun titolo di competenza esclusiva statale che giustifichi il vincolo di destinazione del fondo in tale materia. Il censurato combinato disposto dell'articolo 1, commi 362, 363 e 364, della legge n. 296 del 2006 è, dunque, lesivo dell'autonomia finanziaria e legislativa delle Regioni, nella parte in cui, per l'anno 2007, pone il vincolo di destinazione specifica del fondo per interventi di riduzione dei costi della fornitura energetica per finalità sociali e dispone che, per il medesimo anno, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sono stabiliti le condizioni, le modalità e i termini per l'utilizzo della dotazione del fondo stesso. Da tale pronuncia di illegittimità costituzionale consegue che a ciascuna Regione dovrà essere assegnata genericamente, per il perseguimento di finalità sociali, la quota parte del fondo loro spettante, senza il suindicato vincolo di destinazione specifica ([sentenze n. 118 del 2006](#) e [n. 423 del 2004](#)).

3.2.4.2. - Per il biennio 2008-2009, in forza del denunciato comma 364, il suddetto fondo interviene su una pluralità di materie riconducibili sia alla competenza legislativa statale sia a quella regionale. In particolare, nella misura in cui il fondo finanzia riduzioni dei costi della fornitura energetica per finalità sociali («riduzione dei costi delle forniture di energia per usi civili a favore di clienti economicamente disagiati, anziani e disabili»), esso interviene, come si è rilevato, nella materia dei "servizi sociali", di potestà legislativa residuale delle Regioni. Per la parte in cui il fondo finanzia, invece, interventi concernenti le specifiche misure di efficienza energetica previste dai citati commi

353, 354, 358 e 359 (e dalle strumentali previsioni attuative di cui ai commi 355, 356 e 360) del medesimo art. 1 della legge n. 296 del 2006, esso interviene nella materia, di potestà legislativa concorrente, della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, deve essere interpretata in senso ampio (sentenze [n. 383 del 2005](#); nn. [8](#), [7](#) e [6 del 2004](#)) e, dunque, anche nel senso di ricomprendere interventi di efficienza energetica. Nella misura, poi, in cui il medesimo fondo finanzia interventi concernenti l'acquisto di apparecchi televisivi dotati di *decoder* in vista del passaggio alla trasmissione con tecnica "digitale terrestre" (commi 357 e 361), esso interviene in un ambito nel quale, secondo la [sentenza n. 151 del 2005](#), vengono in rilievo una pluralità di materie e interessi particolarmente qualificati, riconducibili alla competenza legislativa esclusiva o concorrente dello Stato (nello stesso senso anche le sentenze [n. 312 del 2003](#) e [n. 29 del 1996](#)). In tale situazione, l'evidente esigenza di un esercizio unitario delle funzioni amministrative relative alla diffusione, in tutto il territorio nazionale, della suddetta tecnica di trasmissione televisiva giustifica l'assunzione diretta di dette funzioni da parte dello Stato, nella forma dell'erogazione di un contributo economico in favore degli utenti.

Così individuati gli ambiti di competenza per materia su cui il fondo interviene, questa Corte ritiene che la peculiarità dei diversi e non omogenei interessi sottesi alle suddette competenze e funzioni non consente, nella specie, di riscontrare una competenza legislativa statale o regionale sicuramente prevalente sulle altre. Si configura, dunque, un'ipotesi in cui, secondo la richiamata giurisprudenza di questa Corte, è necessario fare applicazione del principio di leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze.

Su queste premesse, va osservato che il fondo unitario disciplinato dalle norme censurate, pur essendo destinato a soddisfare anche l'interesse dello Stato all'attuazione del pluralismo informativo esterno, ha tuttavia un forte impatto sulle competenze legislative regionali nelle materie dei servizi sociali e della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». La rilevanza di questo impatto è tale da imporre al legislatore statale di stabilire la destinazione ed effettuare il riparto delle risorse tra i diversi interventi adottando, quale adeguato strumento di coinvolgimento delle Regioni, l'intesa "forte" ([sentenza n. 6 del 2004](#)). In particolare, dovrà essere oggetto di intesa anche la determinazione della quota del fondo da utilizzare per finalità sociali e di quella da utilizzare per finalità di efficienza energetica, senza che possano valere i limiti, rispettivamente di 39 milioni di euro e di 11 milioni di euro annui, unilateralmente posti dal legislatore statale con le norme censurate.

Ne consegue che il comma 364 – il quale prevede che «Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti le condizioni, le modalità e i termini per l'utilizzo della dotazione del Fondo di cui al comma 362, da destinare al finanziamento di interventi di carattere sociale, da parte dei comuni, per la riduzione dei costi delle forniture di energia per usi civili a favore di clienti economicamente disagiati, anziani e disabili e, per una somma di 11 milioni di euro annui per il biennio 2008-2009, agli interventi di efficienza energetica di cui ai commi da 353 a 361» – deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo: a) nella parte in cui non contiene, dopo le parole «da adottare», le parole «d'intesa con la Conferenza unificata» (attualmente disciplinata dall'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281); b) nella parte in cui contiene l'inciso: «per una somma di 11 milioni di euro annui per il biennio 2008-2009».

3.2.4.3. - Negli anni successivi al 2009, per i quali è prevista una dotazione «nel limite di 100 milioni di euro annui», il censurato comma 362 stabilisce che il fondo è utilizzato indistintamente a copertura di «interventi di efficienza energetica e di riduzione dei costi della fornitura energetica per finalità sociali» e, quindi, di interventi che – come già rilevato con riguardo al biennio 2008-2009 – incidono su più materie, riconducibili sia alla competenza legislativa statale che a quella regionale. Valgono, pertanto, le considerazioni di cui al punto precedente e, conseguentemente, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale del comma in esame, nella parte in cui, in riferimento agli

anni successivi al 2009, non prevede l'intesa con l'indicata Conferenza unificata per determinare la concreta destinazione di tali finanziamenti.

3.2.5. - La dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 364, della legge n. 296 del 2006 per violazione del principio di leale collaborazione comporta – ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 – la dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale del comma 356 del medesimo art. 1. E ciò, per le seguenti ragioni.

Il comma 356 fissa, per il finanziamento degli interventi di efficienza energetica per l'illuminazione indicati dai commi 354 e 355, il limite di 11 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009, «a valere sulle risorse del Fondo di cui al comma 362», senza prevedere – al pari del comma 364 – alcuna forma di coinvolgimento della Regione. Tuttavia, gli stessi interventi sono posti a carico del medesimo fondo anche dal successivo comma 364, il quale appunto stabilisce il limite – già dichiarato costituzionalmente illegittimo – di 11 milioni di euro annui per il biennio 2008-2009 per tutti gli interventi di efficienza energetica di cui ai commi da 353 a 361 e, quindi, anche per quelli di cui ai commi 354 e 355, richiamati dal comma 356.

La ricomprensione di questi ultimi interventi nella più ampia categoria di quelli disciplinati dal comma 364, impone, quindi, di estendere la pronuncia di illegittimità costituzionale del comma 364 al comma 356.

Vale, infatti, anche per il comma 356, la ragione posta a fondamento della dichiarata illegittimità costituzionale del combinato disposto dei commi 362, 363 e 364 e, cioè, il fatto che il fondo ha natura unitaria e interviene su una pluralità di materie che non consente di riscontrare una competenza statale o regionale sicuramente prevalente. Anche la determinazione della quota del fondo da utilizzare per gli interventi di efficienza energetica per l'illuminazione nel biennio 2008-2009 deve essere, pertanto, oggetto di intesa con le Regioni. Di conseguenza, la disposizione in esame – secondo la quale «All'onere di cui ai commi 354 e 355, pari a 11 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009, si provvede a valere sulle risorse del Fondo di cui al comma 362» – deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima: a) nella parte in cui non contiene, dopo le parole «si provvede», le parole «d'intesa con la Conferenza unificata» (attualmente disciplinata dall'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281); b) nella parte in cui contiene l'inciso: «pari a 11 milioni di euro».

4. - La ricorrente censura in modo specifico il comma 365 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, perché tale disposizione: 1) viola gli artt. 117 e 118 Cost., in quanto incide sull'esercizio di funzioni amministrative di competenza regionale; 2) comunque, viola il principio di leale collaborazione, in quanto demanda a «semplici accordi *ex post*» e non a «forme partecipative ben più intense, quali le “intese forti”», l'individuazione o la creazione di strutture amministrative per la gestione degli interventi di cui al comma 364.

Le questioni non sono fondate.

La disposizione in esame, infatti, non riguarda solo materie di competenza della Regione, ma anche materie di competenza esclusiva dello Stato. Essa ha ad oggetto l'organizzazione amministrativa della gestione degli interventi a carico del fondo e, pertanto, opera nelle stesse materie su cui incide il fondo, e cioè in materie di competenza esclusiva dello Stato ovvero residuale o concorrente delle Regioni, senza che nessuna di esse possa considerarsi sicuramente prevalente (come già osservato al punto 3.2.4.2.).

Inoltre, il denunciato comma 365 già contempla un “accordo” tra i soggetti coinvolti nella gestione dei suddetti interventi, tale da soddisfare pienamente le esigenze della leale collaborazione prospettate dalla ricorrente. Come sopra ricordato, l'accordo interviene, infatti, in un contesto caratterizzato dalla coesistenza di materie di competenza dello Stato e delle Regioni, nonché da un forte impatto della disciplina statale su specifiche funzioni regionali e locali. Situazione questa che impone di interpretare detto accordo come “intesa forte”, in quanto solo questa modalità di partecipazione collaborativa consente un'adeguata composizione dei rilevanti e diversificati interessi sottesi alla suddetta pluralità di materie.

5. - La ricorrente censura, sotto il profilo della violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione, il comma 1284 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006.

Detto comma, nel denunciato testo originario: a) istituisce, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, un fondo di solidarietà «finalizzato a promuovere il finanziamento esclusivo di progetti ed interventi, in ambito nazionale e internazionale, atti a garantire il maggior accesso possibile alle risorse idriche secondo il principio della garanzia dell'accesso all'acqua a livello universale»; b) istituisce un contributo – che va a confluire nel medesimo fondo – pari a «0,1 centesimi di euro per ogni bottiglia di acqua minerale o da tavola in materiale plastico venduta al pubblico»; c) demanda l'indicazione delle modalità di funzionamento e di erogazione delle risorse del fondo ad un «decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro degli affari esteri, sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari e della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281»; d) demanda, altresì, al Ministro dell'economia e delle finanze l'emanazione dei regolamenti attuativi necessari.

Secondo la ricorrente, la disposizione impugnata lede gli evocati parametri costituzionali, perché, intervenendo nella materia “acque minerali”, e cioè «in un settore di competenza residuale delle regioni»: a) stabilisce un finanziamento con vincolo di destinazione senza che vi sia un «pieno coinvolgimento» della Regione «attraverso lo strumento dell'intesa»; b) «istituisce un prelievo, senza prevedere, né sull'*an* né sul *quantum*, né sulla destinazione delle risorse, un coinvolgimento forte, almeno nella forma della intesa preventiva con la Conferenza Stato Città Regioni», della Regione.

In proposito, va preliminarmente rilevato che, successivamente alla proposizione del ricorso, l'impugnato comma 1284 è stato sostituito, con effetto dal 1° gennaio 2008, dai commi 1284, 1284-*bis* e 1284-*ter*, introdotti dal comma 334 dell'art. 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008). Tuttavia, il resistente Presidente del Consiglio non ha dedotto che il denunciato comma 1284 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, nel testo originario, non ha mai avuto applicazione. Ne consegue che non vi sono elementi per dichiarare cessata la materia del contendere, per effetto del suddetto *ius superveniens*, in ordine alle due censure in esame, le quali, pertanto, debbono essere esaminate nel merito.

5.1. - Con la prima censura, la ricorrente lamenta, come si è visto, la violazione del principio di leale collaborazione per la mancata previsione di un'intesa con la Regione.

La censura è, nella sostanza, fondata.

Al riguardo, va rilevato che il fondo *de quo* non interviene né nella materia, indicata dalla ricorrente, «acque minerali e termali», di competenza legislativa residuale delle Regioni, né in quella, indicata dalla difesa erariale, dei «diritti fondamentali, inviolabili e personalissimi», riconducibile – secondo la medesima difesa erariale – alla competenza esclusiva dello Stato. Esso interviene, invece, in un plesso di altre materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale, senza che sia individuabile un ambito materiale che possa considerarsi sicuramente prevalente sugli altri.

In particolare, deve escludersi che a carico del fondo in esame siano previsti finanziamenti a destinazione vincolata nella materia «acque minerali e termali», di competenza legislativa residuale delle Regioni. Al contrario, come si è già osservato, detto fondo è espressamente «finalizzato a promuovere il finanziamento esclusivo di progetti ed interventi, in ambito nazionale e internazionale, atti a garantire il maggior accesso possibile alle risorse idriche secondo il principio della garanzia dell'accesso all'acqua a livello universale». Tali progetti, proprio perché diretti a garantire il maggior accesso possibile alle risorse idriche, non si riferiscono alle acque minerali e termali, per le quali invece, almeno in ambito nazionale, è previsto un regime regolamentato e limitato di accesso. Le “acque minerali” rilevano, nella norma censurata, solo per il finanziamento del fondo, realizzato mediante la confluenza in esso del contributo dovuto «per ogni bottiglia di acqua minerale o da tavola in materiale plastico venduta al pubblico» (secondo periodo del comma

1284, nel testo originario), e, dunque, per un profilo del tutto estraneo a quello del titolo di competenza all'istituzione di un fondo con vincolo di destinazione.

Deve, poi, escludersi che il fondo attenga ad un'asserita «materia dei diritti fondamentali, inviolabili e personalissimi da inquadrare nell'ambito dei principi fondamentali di cui all'art. 2 della Costituzione», che, secondo la difesa erariale, spetterebbe alla competenza esclusiva dello Stato. Va, infatti, ricordato che «i suddetti diritti, di natura costituzionale, non rappresentano [...] una materia in senso tecnico, come tale riconducibile ad una specifica competenza dello Stato o delle Regioni, ma costituiscono situazioni soggettive le quali possono eventualmente inerire ad ambiti materiali contemplati dall'art. 117, nei commi secondo, terzo e quarto, della Costituzione» (sentenza n. 50 del 2008).

Il fondo in esame, invece, ha un ambito di intervento complesso, riguardando una pluralità di materie, tra le quali, in particolare, quelle: a) della «tutela dell'ambiente», di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.), in quanto, avendo il fine di finanziare progetti diretti a favorire l'accesso alle risorse idriche, incide sulle interazioni e gli equilibri fra le diverse componenti della «biosfera» e, quindi, dell'ambiente, inteso «come “sistema” [...] nel suo aspetto dinamico» (sentenze n. 378 e n. 144 del 2007); b) della «cooperazione internazionale», ricompresa – come ribadito da questa Corte con la sentenza n. 211 del 2006 – nella materia «politica estera nazionale», di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera *a*, Cost.), in quanto è diretto a finanziare progetti destinati a offrire vantaggi socio-economici alle popolazioni e agli Stati beneficiari e, quindi, anche in ambito internazionale; c) della «tutela della salute», dell'«alimentazione» e del «governo del territorio», tutte di competenza regionale concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), in quanto finanzia progetti che incidono sia sulla qualità e quantità delle acque destinate al consumo umano, al fine di proteggere la salute e di consentire un'adeguata alimentazione delle popolazioni, sia sulla corretta programmazione degli insediamenti nel territorio e di opere finalizzate alla fruizione delle risorse idriche.

Le disposizioni censurate, dunque, istituiscono un fondo di natura unitaria ed indivisa, la cui disciplina si pone all'incrocio di materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale, senza che nessuna di tali materie possa considerarsi nettamente prevalente sulle altre. Poiché, secondo la richiamata giurisprudenza di questa Corte, in tale ipotesi la concorrenza di competenze giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione, ne consegue che il denunciato comma 1284, nel testo originario, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede che le modalità di funzionamento e di erogazione delle risorse del fondo sono indicate «Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro degli affari esteri, sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari e della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281», anziché «Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro degli affari esteri, da adottare d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari».

5.2. - Con la seconda censura, la ricorrente afferma che il comma 1284 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, viola gli artt. 117, 118 e 119 Cost., nonché il principio di leale collaborazione, perché detta disposizione istituisce «un prelievo, senza prevedere, né sull'*an* né sul *quantum*, né sulla destinazione delle risorse, un coinvolgimento forte» della Regione.

La censura non è fondata.

Al di là del *nomen juris* utilizzato («contributo»), la norma statale denunciata istituisce un prelievo che ha le caratteristiche essenziali dell'imposizione tributaria, e cioè «la doverosità della prestazione e il collegamento di questa ad una pubblica spesa» (sentenze n. 64 del 2008; n. 334 del 2006; n. 73 del 2005). Il «contributo» previsto dal comma 1284 va qualificato, pertanto, come «tributo proprio» dello Stato (per tale nozione, *ex plurimis*, sentenze n. 102 del 2008 e n. 451 del 2007), con la conseguenza che detto comma risulta emanato nell'esercizio della competenza

legislativa esclusiva statale in materia di «sistema tributario [...] dello Stato», prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., senza che sia necessaria alcuna previa intesa con le Regioni.

6. - Come sopra rilevato, l'impugnato comma 1284 è stato sostituito, con effetto dal 1° gennaio 2008, dai commi 1284, 1284-*bis* e 1284-*ter*, introdotti dal comma 334 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007, recanti una disciplina sostanzialmente identica (salvo alcuni dettagli non rilevanti ai fini del presente giudizio) a quella sostituita. Si pone pertanto il quesito se le censure prospettate dalla ricorrente possano ritenersi estese a detto *ius superveniens*. Questa Corte ritiene che al quesito debba darsi risposta positiva.

6.1. - Il novellato comma 1284 istituisce «un fondo di solidarietà, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, finalizzato a promuovere il finanziamento esclusivo di progetti e interventi, in ambito nazionale e internazionale, atti a garantire il maggior accesso possibile alle risorse idriche secondo il principio della garanzia dell'accesso all'acqua a livello universale». Tale fondo «è alimentato dalle risorse di cui al comma 1284-*ter*», mentre «le modalità di funzionamento e di erogazione delle risorse del fondo» sono stabilite «Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro degli affari esteri, sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari e della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni».

Il comma 1284-*bis*, al fine di «tutelare le acque di falda, di favorire una migliore fruizione dell'acqua del rubinetto, di ridurre il consumo di acqua potabile e la produzione di rifiuti, nonché le emissioni di anidride carbonica», istituisce nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare «un fondo a favore della potabilizzazione, microfiltrazione e dolcificazione delle acque di rubinetto, del recupero delle acque meteoriche e della permeabilità dei suoli urbanizzati». Anche quest'ultimo fondo «è alimentato, nel limite di 5 milioni di euro, per ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010, dalle maggiori entrate di cui al comma 1284-*ter*», mentre «gli interventi ai quali sono destinati i contributi a valere sul fondo medesimo» sono individuati «Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare».

Il comma 1284-*ter*, infine: a) istituisce «un contributo di 0,5 centesimi di euro per ogni bottiglia di acqua minerale o da tavola in materiale plastico venduta al pubblico»; b) dà una definizione della locuzione «materiale plastico»; c) ripartisce le entrate derivanti dal medesimo contributo, destinandole «per un decimo ad alimentare il fondo di cui al comma 1284 e per nove decimi ad alimentare il fondo di cui al comma 1284-*bis*».

Dal testo delle disposizioni sopravvenute risulta con tutta evidenza che esse riproducono, nella sostanza, la norma già censurata dalla ricorrente, in quanto continuano a prevedere sia l'istituzione del fondo finalizzato a promuovere progetti nazionali ed internazionali atti «a garantire il maggior accesso possibile alle risorse idriche», sia l'istituzione del contributo – che va a confluire nel medesimo fondo – gravante su «ogni bottiglia di acqua minerale o da tavola in materiale plastico venduta al pubblico». Viene modificata solo la misura del contributo ed esclusa l'emanazione dei regolamenti attuativi del Ministro dell'economia e delle finanze, previsti nel testo originario del comma 1284. Per quanto qui rileva, dunque, anche il nuovo testo del comma 1284 non prevede alcuna intesa con le Regioni in ordine all'utilizzazione del fondo.

6.2. - Secondo la giurisprudenza di questa Corte, il principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via di azione non tollera che, attraverso l'uso distorto della potestà legislativa, uno dei contendenti possa introdurre nel corso del giudizio di costituzionalità, una proposizione normativa di contenuto sostanzialmente identico a quella impugnata, ottenendo l'effetto pratico di vanificare l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale di quest'ultima. Si impone pertanto, in simili casi, l'estensione della questione alla norma che, sebbene posta da un atto legislativo diverso da quello oggetto di impugnazione, sopravvive nel suo sostanzialmente immutato contenuto precettivo ([sentenza n. 533 del 2002](#)). Nella specie, ricorrono tali condizioni e, pertanto, le censure proposte nei confronti del testo originario debbono ritenersi trasferite ai vigenti commi 1284, 1284-*bis* e 1284-*ter*.

6.3. - Di conseguenza, la pronuncia di illegittimità costituzionale dell'originario testo del comma 1284 va estesa, per le stesse ragioni e negli stessi limiti sopra visti, al nuovo testo dello stesso comma.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), promosse dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe,

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 362, 363, 364 e 365, della legge n. 296 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale del combinato disposto dell'articolo 1, commi 362, 363 e 364, della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui, in riferimento all'anno 2007, pone il vincolo di destinazione specifica del fondo di cui al comma 362 per interventi di riduzione dei costi della fornitura energetica per finalità sociali e dispone che, per il medesimo anno, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sono stabiliti le condizioni, le modalità e i termini per l'utilizzo della dotazione del fondo stesso;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 362, della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui, in riferimento agli anni successivi al 2009, non prevede l'intesa con le Regioni per determinare la concreta destinazione dei finanziamenti a carico del fondo istituito dallo stesso comma;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 364, della legge n. 296 del 2006: a) nella parte in cui, in riferimento al biennio 2008-2009, non contiene, dopo le parole «da adottare», le parole «d'intesa con la Conferenza unificata»; b) nella parte in cui contiene, in riferimento al biennio 2008-2009, l'inciso: «per una somma di 11 milioni di euro annui per il biennio 2008-2009»; *dichiara*, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale consequenziale dell'articolo 1, comma 356, della legge n. 296 del 2006: a) nella parte in cui non contiene, dopo le parole «si provvede», le parole «d'intesa con la Conferenza unificata»; b) nella parte in cui contiene l'inciso: «pari a 11 milioni di euro»;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 365, della legge n. 296 del 2006, promosse in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1284, della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui prevede che le modalità di funzionamento e di erogazione delle risorse del fondo sono indicate «Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro degli affari esteri, sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari e della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281», anziché «Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro degli affari esteri, da adottare d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari»;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1284, della legge n. 296 del 2006, nel testo sostituito dall'art. 2, comma 334, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), nella parte in cui prevede che le modalità di funzionamento e di erogazione delle risorse del fondo sono indicate «Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro degli affari esteri, sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari e della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive

modificazioni», anziché «Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro degli affari esteri, da adottare d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari»;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1284, della legge n. 296 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 maggio 2008.

Sentenza del 30 maggio 2008, n. 179		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	Tribunale amministrativo regionale della Liguria (sede di Genova)	
Interveniente	Regione Liguria	
Materie	Professioni e attività professionale	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 34, legge della Regione Liguria 5 febbraio 2002, n. 6 (Norme per lo sviluppo degli impianti e delle attività sportive e fisicomotorie)	art. 117, terzo comma, Cost.	illegittimità costituzionale
Sintesi		
<p>La disposizione impugnata ha introdotto nell'ordinamento regionale la figura di "massaggiatore sportivo", disciplinando il relativo percorso di formazione professionale per l'accesso all'esercizio della professione.</p> <p>La Corte costituzionale, con diverse pronunce, ha affermato che sia l'individuazione delle figure professionali con i relativi profili ed ordinamenti didattici, sia la disciplina dei titoli necessari per l'esercizio della professione è riservata, per esigenze di unitarietà, allo Stato, mentre rientra nella competenza legislativa concorrente regionale la disciplina di tutti quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale.</p> <p>Quindi, la legge regionale in esame, non rispettando tali criteri, è dichiarata costituzionalmente illegittima.</p>		

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Ugo	DE SIERVO	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 34 della legge della Regione Liguria 5 febbraio 2002, n. 6 (Norme per lo sviluppo degli impianti e delle attività sportive e fisicomotorie), promosso con ordinanza del 12 aprile 2007 dal Tribunale amministrativo regionale per la Liguria sul ricorso proposto dall'A.I.F.I., Associazione Italiana Fisioterapisti – Regione Liguria nei confronti della Regione Liguria, iscritta al n. 729 del registro ordinanze del 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2007.

Udito nella camera di consiglio del 2 aprile 2008 il Giudice relatore Sabino Cassese.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale della Liguria, sede di Genova, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 della legge della Regione Liguria 5 febbraio 2002, n. 6 (Norme per lo sviluppo degli impianti e delle attività sportive e fisicomotorie), con riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

2. - La questione è fondata.

Questa Corte ha più volte affermato 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 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 [...] si configura quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale [...]. Da ciò deriva che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali» ([sentenze n. 93 del 2008](#) e [n. 300 del 2007](#)).

L'art. 34 della legge regionale impugnata disciplina il percorso di formazione professionale ai fini dell'accesso all'[l'esercizio del]la professione di massaggiatore sportivo rimettendo ad una determinazione della Giunta regionale la definizione degli «indirizzi per i contenuti minimi dei corsi» diretti al conseguimento del relativo attestato (art. 34, comma 1) e stabilendo la durata della formazione sia per il periodo transitorio di prima applicazione, sia a regime (art. 34, commi 1 e 2). La delibera della Giunta regionale della Liguria n. 1413 del 14 novembre 2003, adottata in attuazione della norma impugnata, definisce l'attività di massaggiatore come quella che «comprende tutte le prestazioni ed i trattamenti eseguiti sulla superficie del corpo umano, il cui scopo esclusivo sia quello di predisporre l'apparato muscolo scheletrico all'esercizio delle attività fisico-motorie e al recupero della sua funzionalità al termine delle stesse. Sono escluse dall'attività di massaggiatore le prestazioni aventi finalità di carattere terapeutico» ed istituisce i corsi a regime ed in sanatoria, individuando le discipline di insegnamento, le modalità di svolgimento degli esami ed i requisiti di ammissione.

L'art. 8 della legge 26 ottobre 1971, n. 1099 (Tutela sanitaria delle attività sportive), riserva «al Ministro per la Sanità» l'istituzione dei corsi e la disciplina del relativo ordinamento didattico per l'esercizio dell'«arte di massaggiatore sportivo», come confermato dall'art. 6 della legge 10 agosto 2000, n. 251 (Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica).

L'art. 1 della legge 1 febbraio 2006, n. 43 (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), prevede che «sono professioni sanitarie infermieristiche, ostetriche, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione, quelle previste ai sensi della legge 10 agosto 2001, n. 251 [...] i cui operatori svolgono, in forza di un titolo abilitante rilasciato dallo Stato, attività di prevenzione, assistenza, cura o riabilitazione».

Pertanto, la legge regionale censurata, istituendo una figura di massaggiatore sportivo regionale e regolando il percorso formativo diretto al conseguimento del relativo attestato, non rispetta il limite imposto dall'art. 117, comma terzo, della Costituzione in materia di professioni e va dichiarata costituzionalmente illegittima ([sentenze n. 449 del 2006](#) e [n. 319 del 2005](#), rispettivamente, con riferimento ai profili professionali di massaggiatore/masso fisioterapista e massaggiatore-capo bagnino degli stabilimenti idroterapici).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 34 della legge della Regione Liguria 5 febbraio 2002, n. 6 (Norme per lo sviluppo degli impianti e delle attività sportive e fisico-motorie).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 maggio 2008.

Sentenza del 30 maggio 2008, n. 180		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Piemonte	
Materie	Ambiente e beni culturali Governo del territorio	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 12, comma 2, legge della Regione Piemonte 19 febbraio 2007, n. 3 (Istituzione del Parco fluviale Gesso e Stura)	art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost.	illegittimità costituzionale
Sintesi		
<p>La Corte esamina, alla luce dell'attuale quadro costituzionale e delle nuove disposizioni introdotte dal legislatore statale in materia di paesaggio, il rapporto degli strumenti di pianificazione paesaggistica con gli altri strumenti di pianificazione territoriale e di settore e, in particolare, con quelli adottati dagli enti gestori delle aree naturali protette.</p> <p>La disposizione impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri è l'articolo 12, comma 2 della legge della Regione Piemonte 3/2007, istitutiva del Parco fluviale Gesso e Stura, che attribuisce al Piano d'area del parco valore anche di piano paesaggistico, rinviando, per la disciplina del medesimo Piano, al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137). Tale disposizione, a giudizio del ricorrente, sarebbe illegittima in quanto in contrasto con il principio della "cogente prevalenza dei piani paesistici sulla pianificazione delle aree naturali protette" che si ricava dall'articolo 145, comma 3 del citato Codice dei beni culturali e del paesaggio.</p> <p>La Corte accoglie le argomentazioni prospettate dal ricorrente e dichiara l'articolo della legge regionale illegittimo.</p> <p>Osserva la Corte che il legislatore statale nel dettare l'ordine di prevalenza tra gli strumenti di pianificazione esercita legittimamente la propria competenza esclusiva in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" (ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.) e al tempo stesso detta un principio fondamentale nelle materie "governo del territorio" e "valorizzazione dei beni culturali e ambientali", attribuite alla competenza concorrente Stato-Regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.; pertanto l'intervento del legislatore regionale che, in senso difforme dalla disposizione statale, alteri l'ordine di prevalenza stabilito è da ritenersi illegittimo in quanto lesivo delle competenze statali costituzionalmente riconosciute.</p> <p>Nel pervenire alla decisione assunta, la Corte confronta la disposizione di cui di cui all'articolo 145, comma 3 del d.lgs. 42/2004, dalla quale si ricava il principio di prevalenza dei piani paesaggistici, con i principi costituzionali e i nuovi criteri di riparto delle competenze tra Stato-Regioni introdotti dalla riforma del Titolo V Cost..</p> <p>Da tale confronto la Corte valuta la disposizione contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio conforme al dettato costituzionale ed in linea con il nuovo assetto costituzionale così da ritenersi indirettamente superata, a seguito dell'intervento del legislatore del 2004, anche se non espressamente abrogata dallo stesso, la disposizione contenuta nella normativa statale di riferimento in materia di aree naturali protette, la legge 394/1991, che stabilisce che il piano del</p>		

parco ha “valore anche di piano paesistico e di piano urbanistico” e sostituisce “i piani paesistici ed i piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello.”.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, della legge della Regione Piemonte 19 febbraio 2007, n. 3 (Istituzione del Parco fluviale Gesso e Stura), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 23 aprile 2007, depositato in cancelleria il 30 aprile 2007 ed iscritto al n. 20 del registro ricorsi 2007.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 15 aprile 2008 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

uditi l'avvocato dello Stato Francesco Lettera per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Emiliano Amato per la Regione Piemonte.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 12, comma 2, della legge della Regione Piemonte 19 febbraio 2007, n. 3 (Istituzione del Parco fluviale Gesso e Stura), il quale così dispone: «Il piano d'area è efficace anche per la tutela del paesaggio ai fini e per gli effetti di cui all'articolo 143 del d.lgs. n. 42/2004 e ai sensi dell'articolo 2 della legge regionale 3 aprile 1989, n. 20 (Norme in materia di tutela di beni culturali, ambientali e paesistici)».

Il ricorrente sostiene che tale norma violi l'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost., giacché non rispetta il principio della «cogente prevalenza dei piani paesistici sulla pianificazione delle aree naturali protette», che si desume dall'art. 145, comma 3, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

2. - La questione è fondata.

2.1. - L'art. 12 della legge della Regione Piemonte n. 3 del 2007 prevede, al comma 1, che il «Parco fluviale Gesso e Stura è regolato dal piano d'area di cui all'articolo 23 della legge regionale n. 12/90, come modificato dall'articolo 7 della legge regionale 21 luglio 1992, n. 36 e dagli strumenti di pianificazione specifica». A sua volta, il citato art. 23 stabilisce, tra l'altro, che i Piani di area, aventi «validità a tempo indeterminato» (comma 4), presentano «indicazioni» che «sono efficaci e vincolanti dalla data di entrata in vigore delle deliberazioni del Consiglio regionale di approvazione dei Piani che sostituiscono la strumentazione territoriale ed urbanistica di qualsiasi livello» (comma 5) ed «esplicano i loro effetti anche a norma dell'articolo 1-bis della legge 8 agosto 1985, n. 431, e della legge regionale 3 aprile 1989, n. 20» (comma 8), costituendo, altresì, «strumenti di previsione, guida ed indirizzo per la gestione delle aree oggetto di pianificazione e gli Enti di gestione hanno l'obbligo di rendere operative e di fare rispettare le indicazioni di piano» (comma 10).

Il Piano di area della Regione Piemonte viene a sostituire, in forza del comma 1 del citato art. 23 della legge regionale n. 12 del 1990, il Piano per il Parco che l'art. 25, comma 1, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) definisce come «strument[o] di attuazione delle finalità del parco naturale regionale»; peraltro, in base all'art. 2, alinea, della legge regionale n. 20 del 1989, al predetto Piano di area è affidata anche la «tutela e valorizzazione dei beni culturali, ambientali e paesistici [...] a livello regionale, provinciale, comunale».

2.2. - Specifico rilievo assumono, nel delineato contesto, le norme recate dal d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), come modificato dal d.lgs. 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio).

In base all'art. 135, la conoscenza, tutela e valorizzazione del paesaggio è assicurata tramite la pianificazione paesaggistica e «a tale fine le regioni, anche in collaborazione con lo Stato, nelle forme previste dall'articolo 143, sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio, approvando piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, concernenti l'intero territorio regionale, entrambi di seguito denominati piani paesaggistici».

Il piano paesaggistico di cui all'art. 143 del medesimo decreto legislativo, elaborato secondo determinate fasi (comma 1), può anche essere frutto di intesa tra Stato e Regione (commi da 3 a 5); in tal caso, si ottiene una semplificazione dei procedimenti autorizzatori, ma l'entrata in vigore delle disposizioni che consentono ciò (commi 4 e 5) «è subordinata all'approvazione degli strumenti urbanistici adeguati al piano paesaggistico, ai sensi dell'articolo 145» (comma 6).

L'art. 145, rubricato «Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione», affida (comma 1) al Ministero per i beni e le attività culturali, anzitutto, l'individuazione delle «linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio, con finalità di indirizzo della pianificazione», stabilendo, altresì, che (comma 2) «i piani paesaggistici prevedono misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché con i piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico».

Il medesimo art. 145 contempla, al comma 3, il principio di “prevalenza dei piani paesaggistici” sugli altri strumenti urbanistici, precisando, segnatamente, che: «Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette».

Non può non rilevarsi, altresì, che, successivamente al deposito del ricorso, sono state apportate, tramite il d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63, talune modificazioni a varie disposizioni del d.lgs. n. 42 del 2004, già modificato dal d.lgs. n. 157 del 2006 e, tra queste, anche al comma 3 dell’art. 145, con l’inserimento, nella prima parte della norma, dell’inciso, da riferirsi alle previsioni dei piani paesaggistici di cui agli artt. 143 e 156, «non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico» (art. 2, comma 1, lettera *r*, numero 4). E’ evidente, tuttavia, che la parte della disposizione che riguarda il principio di prevalenza dei piani paesaggistici, sulla quale il ricorrente impugna l’impugnazione, non è stata incisa da alcuna modificazione e, anzi, il più recente intervento del legislatore risulta nel segno di un rafforzamento del principio medesimo.

3. - Come questa Corte ha avuto modo di affermare anche di recente con la [sentenza n. 367 del 2007](#), sul territorio vengono a gravare più interessi pubblici: da un lato, quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, in base all’art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.; dall’altro, quelli riguardanti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati, in virtù del terzo comma dello stesso art. 117, alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni. In definitiva, si «tratta di due tipi di tutela, che ben possono essere coordinati fra loro, ma che debbono necessariamente restare distinti» (così la citata [sentenza n. 367 del 2007](#)).

Ne consegue, sul piano del riparto di competenze tra Stato e Regione in materia di paesaggio, la «separatezza tra pianificazione territoriale ed urbanistica, da un lato, e tutela paesaggistica dall’altro», prevalendo, comunque, «l’impronta unitaria della pianificazione paesaggistica» ([sentenza n. 182 del 2006](#)).

E’ in siffatta più ampia prospettiva che, dunque, si colloca il principio della “gerarchia” degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, espresso dall’art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004.

4. - Alla luce di quanto evidenziato, la disciplina posta dal denunciato art. 12, comma 2, della legge della Regione Piemonte n. 3 del 2007, nel sostituire, pur nel solo ambito del Parco fluviale Gesso e Stura, il piano d’area al piano paesaggistico (giacché il primo è appunto «efficace per la tutela del paesaggio ai fini e per gli effetti di cui all’articolo 143 del d.lgs. n. 42/2004»), altera l’ordine di prevalenza che la normativa statale, alla quale è riservata tale competenza, detta tra gli strumenti di pianificazione paesaggistica.

Sicché, la disposizione censurata, violando appunto l’art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 che, al tempo stesso, è norma interposta in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. ed esprime un principio fondamentale ai sensi dell’art. 117, terzo comma, della Costituzione, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 12, comma 2, della legge della Regione Piemonte 19 febbraio 2007, n. 3 (Istituzione del Parco fluviale Gesso e Stura).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 maggio 2008.

Sentenza del 13 giugno 2008, n. 200		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Calabria	
Materia	Organi regionali	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 3, comma 1, legge della Regione Calabria 5 gennaio 2007, n. 2 (Istituzione e disciplina della Consulta Statutaria)	art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.	illegittimità costituzionale
art. 7, comma 3, l.r. Calabria 2/2007	artt. 102 e 103, Cost.	illegittimità costituzionale parziale
art. 8, comma 4, l.r. Calabria 2/2007	artt. 102 e 103, Cost.	illegittimità costituzionale
artt. 6, 7 e 8, l.r. Calabria 2/2007	art. 123, quarto comma, Cost.	inammissibilità della questione
art. 6, l.r. Calabria 2/2007	artt. 102, 103 e 117, secondo comma, lettera l), Cost.	non fondatezza della questione
art. 7, commi 1, 2, 4, 5, 6, 7 e 8, l.r. Calabria 2/2007	artt. 102, 103 e 117, secondo comma, lettera l), Cost.	non fondatezza della questione
art. 8, commi 1, 2 e 3, l.r. Calabria 2/2007	artt. 102, 103 e 117, secondo comma, lettera l), Cost.	non fondatezza della questione
Sintesi		
<p>La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della norma che riconosce ai componenti della Consulta statutaria l'insindacabilità in sede civile, penale e contabile per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, in quanto l'estensione di questa particolare immunità a soggetti diversi dai consiglieri regionali contrasta sia con l'interpretazione letterale dell'art. 122 Cost., sia con la <i>ratio</i> di questo istituto, volto a garantire da qualsiasi interferenza di altri poteri il libero processo di formazione della volontà politica degli organi rappresentativi dello Stato e delle Regioni. Esorbita, inoltre, dalle competenze costituzionalmente attribuite alle Regioni la possibilità di introdurre nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, civile ed amministrativa, trattandosi di materia riservata alla competenza legislativa esclusiva statale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost..</p> <p>Altro profilo di illegittimità costituzionale è ravvisato dalla Corte nelle norme che prevedono che la Consulta statutaria sia investita di questioni di legittimità concernenti leggi regionali promulgate o regolamenti emanati, dal momento che ogni valutazione di atti legislativi o amministrativi</p>		

successiva alla loro promulgazione o emanazione appartiene alla competenza esclusiva, rispettivamente, della Corte costituzionale e dei giudici comuni, ordinari e amministrativi, e le competenze della Consulta statutaria possono esercitarsi solo nel corso del procedimento di formazione degli atti.

Non è stata, invece, riconosciuta fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione alla norma che prevede la possibilità, per i componenti dell'organismo di garanzia statutaria, di far risultare in modo ufficiale i motivi del proprio consenso o dissenso rispetto alla decisione assunta. Tale facoltà, considerata dal ricorrente segno della pretesa natura giurisdizionale dell'organo con la conseguenza dell'illegittimità della sua istituzione con legge regionale, è, invece, ritenuta dalla Corte in via generale propria di tutti i collegi amministrativi e rientrante, quindi, nel potere di autorganizzazione di cui la Regione dispone per i propri organi, ai sensi del dell'art. 117, quarto comma, Cost..

Parimenti legittima è considerata dalla Corte la previsione di competenze decisorie per la Consulta statutaria. Si tratta, infatti, non di atti giurisdizionali, ma di decisioni amministrative che tendono ad eliminare dubbi e controversie sull'interpretazione delle disposizioni statutarie e delle leggi regionali riguardanti i rapporti tra la Regione e gli altri enti operanti nell'ambito del proprio territorio e che non possono in alcun modo né limitare, né precludere la competenza degli organi giurisdizionali sui medesimi atti. Inoltre, conformemente alle previsioni statutarie, il carattere vincolante delle decisioni adottate dalla Consulta statutaria si mantiene nell'ambito dell'organizzazione regionale, con la conseguenza che tra gli altri soggetti interessati menzionati dalla norma impugnata non possono essere inclusi gli enti locali la cui autonomia è costituzionalmente garantita.

E' stata, infine, dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all'art. 123, comma quarto, Cost., in quanto il parametro invocato si riferisce al Consiglio delle autonomie locali, organo di raccordo e consultazione tra Regione ed enti locali, che non esercita funzioni di garanzia e consulenza sull'applicazione e sull'interpretazione delle norme statutarie, come invece la Consulta statutaria.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, 6, 7 e 8 della legge della Regione Calabria 5 gennaio 2007, n. 2 (Istituzione e disciplina della Consulta Statutaria), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 12 marzo 2007, depositato in cancelleria il 20 marzo 2007 ed iscritto al n. 16 del registro ricorsi 2007.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 15 aprile 2008 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi l'avvocato dello Stato Gianna Maria De Socio per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Raffaele Silipo per la Regione Calabria.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, 6, 7 e 8 della legge della Regione Calabria 5 gennaio 2007, n. 2 (Istituzione e disciplina della Consulta Statutaria), per violazione degli artt. 102, 103, 117, secondo comma, lettera l), e 123, quarto comma, della Costituzione.

2. - Preliminarmente deve essere dichiarata l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6, 7 e 8 della legge reg. Calabria n. 2 del 2007, promosse in riferimento all'art. 123, quarto comma, Cost. Tale norma costituzionale prevede l'istituzione in ogni Regione del «Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali». La Consulta statutaria istituita e disciplinata dalla legge della Regione Calabria oggetto del presente giudizio è organo ben diverso da quello previsto dal citato art. 123 Cost., in quanto non svolge funzioni di raccordo e consultazione tra la Regione e gli enti locali, ma, in Calabria come in

altre Regioni, esercita funzioni di garanzia e consulenza sull'applicazione e l'interpretazione delle norme statutarie. Il parametro evocato dal ricorrente riguarda pertanto un organo diverso da quello oggetto della legge reg. Calabria n. 2 del 2007, rendendo, di conseguenza, inammissibile la relativa censura di legittimità costituzionale.

3. - La questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Calabria n. 2 del 2007 è fondata.

La speciale guarentigia, di cui all'art. 122, quarto comma, Cost., collegata a quella prevista dall'art. 68, primo comma, Cost., assicura ai consiglieri regionali l'insindacabilità per i voti dati e le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni. La *ratio* di tale garanzia costituzionale è stata individuata da questa Corte nel «parallelismo con le guarentigie dei membri del Parlamento [...] in relazione al nucleo essenziale comune e caratterizzante delle funzioni degli organi "rappresentativi" dello Stato e delle Regioni», per finalità di «tutela delle più elevate funzioni di rappresentanza politica, *in primis* la funzione legislativa, volendosi garantire da qualsiasi interferenza di altri poteri il libero processo di formazione della volontà politica» (sentenza n. 69 del 1985).

L'esigenza di rango costituzionale sottesa alla guarentigia in questione giustifica «deroghe eccezionali all'attuazione della funzione giurisdizionale». Con riferimento alle Regioni, l'estensione di tale tipo di immunità a soggetti diversi dai consiglieri regionali «contrasta sia con l'interpretazione letterale dell'art. 122 Cost., sia con la *ratio* dell'istituto» (sentenza n. 81 del 1975: nella specie, si trattava dell'estensione ai componenti della Giunta regionale della garanzia dell'insindacabilità). La norma costituzionale derogatoria, rimasta invariata dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, è quindi di stretta interpretazione. Ogni sua dilatazione al di là dei limiti precisi voluti dalla Costituzione costituisce una violazione dell'integrità della funzione giurisdizionale, posta a presidio dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge.

Esorbiterebbe, altresì, in modo palese dalla sfera di competenze legislative costituzionalmente attribuite alle Regioni la possibilità di introdurre nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, civile o amministrativa, trattandosi di materia riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

4. - La questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Calabria n. 2 del 2007, sollevata in riferimento agli artt. 102, 103 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., non è fondata.

Il ricorrente adduce a sostegno della tesi dell'illegittimità costituzionale della norma censurata la considerazione che la possibilità accordata dalla stessa ai componenti della Consulta statutaria della Regione Calabria di depositare, in relazione alle sole decisioni e non ai pareri, «motivazioni aggiuntive firmate, diverse (opinioni concorrenti) o contrarie (opinioni dissenzienti) a quella assunta collegialmente dalla Consulta a sostegno del dispositivo adottato» (comma 2), sia segno rivelatore della pretesa natura giurisdizionale dell'organo, con la conseguenza dell'illegittimità della sua istituzione con legge regionale.

A prescindere da quanto sarà precisato più avanti circa la natura giuridica della Consulta statutaria *de qua*, in relazione alle funzioni alla stessa attribuite dalla legge reg. Calabria n. 2 del 2007, si deve osservare che la semplice previsione della possibilità di far risultare in modo ufficiale, da parte dei componenti, i motivi del proprio consenso o dissenso rispetto alla deliberazione assunta, non caratterizza in senso giurisdizionale l'organo in questione, giacché in tutti i collegi amministrativi tale facoltà è riconosciuta ai relativi membri, con modalità diverse di manifestazione e di registrazione. Nel caso di specie, trattandosi di organo della Regione, la disciplina delle modalità di esercizio di questa facoltà rientra nel potere di autoorganizzazione di cui la stessa Regione dispone ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.

Risulta inoltre contraddittorio ritenere la natura giurisdizionale di un organo sulla base di una facoltà riconosciuta dalla legge in via generale ai componenti dei collegi amministrativi e riconosciuta invece soltanto in casi limitati e per specifiche finalità ai membri di collegi giurisdizionali.

5. - Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7 e 8 della legge reg. Calabria n. 2 del 2007 sono fondate nei limiti di seguito indicati.

5.1. - Questa Corte ha già chiarito che «l'introduzione di un organo di garanzia nell'ordinamento statutario regionale non è, come tale, in contrasto con la Costituzione, ferma restando la necessità di valutare, nei singoli specifici profili, la compatibilità delle norme attributive allo stesso di competenze determinate» ([sentenza n. 12 del 2006](#)).

Nessun dubbio che sia ammissibile attribuire a tali organi di garanzia un potere consultivo, ancorché il contenuto negativo del parere reso determini l'obbligo di riesame dell'atto ([sentenza n. 378 del 2004](#)). Si tratta, nel caso oggetto del presente giudizio, di stabilire se la previsione, contenuta nelle disposizioni censurate, di «decisioni» su oggetti dalla stessa determinati possa ritenersi compatibile con la natura amministrativa dell'organo o se, invece, il carattere vincolante di tali atti li qualifichi come sostanzialmente giurisdizionali e pertanto estranei alla sfera di competenza del legislatore regionale.

Alla luce dei comuni principi che reggono la qualificazione degli atti dei poteri pubblici, si deve ritenere che la competenza ad emanare atti decisori non è riservata agli organi giurisdizionali, giacché l'ordinamento giuridico italiano conosce da lungo tempo molteplici tipi di atti riconducibili alla categoria delle decisioni amministrative. Queste ultime si caratterizzano per essere atti amministrativi di accertamento, volti a risolvere conflitti, decidendo, in un caso concreto, sull'applicabilità di una norma o sulle modalità di applicazione della stessa.

Se si esaminano in modo specifico le competenze decisorie della Consulta statutaria enumerate dall'art. 7, comma 2, della legge reg. Calabria n. 2 del 2007, si vede che esse riguardano: *a*) i conflitti tra organi della Regione; *b*) i conflitti tra gli organi della Regione e gli enti locali; *c*) la compatibilità di proposte di legge o di regolamento con lo statuto; *d*) la regolarità e l'ammissibilità delle richieste di *referendum*.

Come precisato dal successivo art. 8, comma 1, le «decisioni» hanno efficacia vincolante per gli organi regionali e per «gli altri soggetti istituzionali interessati».

Si tratta pertanto di decisioni amministrative che tendono ad eliminare dubbi e controversie sull'interpretazione delle disposizioni statutarie e delle leggi regionali riguardanti i rapporti tra la Regione e gli altri enti che operano nell'ambito del suo territorio. È appena il caso di precisare che tali decisioni non possono né precludere né, in alcun modo, limitare la competenza degli organi giurisdizionali, ordinari o amministrativi, eventualmente richiesti, nei modi rituali, di pronunciarsi sui medesimi atti già oggetto di valutazioni da parte della Consulta statutaria. Le stesse «decisioni» della suddetta Consulta possono ovviamente diventare oggetto di un giudizio di legittimità dei competenti organi giudiziari.

Si deve aggiungere che l'elencazione delle competenze della Consulta statutaria ricalca quella contenuta nell'art. 57, comma 5, dello statuto della Regione Calabria, così come il carattere vincolante delle determinazioni dell'organo di garanzia risulta conforme al comma 7 del medesimo art. 57, che dispone: «Gli organi regionali si attengono alle valutazioni della Consulta. Il Consiglio regionale può comunque deliberare in senso contrario a singole valutazioni, con motivata decisione adottata a maggioranza assoluta». In linea con la norma statutaria da ultima citata, l'art. 8, comma 3, della legge reg. Calabria n. 2 del 2007, dispone infatti: «Ove la Consulta ritenga leso lo Statuto da una semplice proposta di legge o regolamento del Consiglio regionale, quest'ultimo può comunque deliberare in senso contrario alle decisioni della Consulta, con motivata decisione adottata a maggioranza assoluta».

Da quanto osservato si deve concludere che le suindicate competenze della Consulta statutaria, quali previste dalle norme censurate, non hanno natura giurisdizionale e risultano conformi, nei termini appena indicati, alle previsioni statutarie.

Se si interpretano le norme censurate in modo conforme allo statuto, si deve ritenere che il carattere vincolante delle «decisioni» della Consulta statutaria debba mantenersi nell'ambito dell'organizzazione regionale, che comprende «tutti gli enti ed organi della Regione», con la conseguenza che tra gli altri «soggetti interessati», menzionati dal comma 2 dell'art. 8, non possano essere inclusi gli enti locali, la cui autonomia è costituzionalmente garantita dall'art. 114, primo e secondo comma, Cost.

5.2. - Si deve, al contrario, rilevare l'illegittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 8 della legge reg. Calabria n. 2 del 2007, giacché ogni valutazione sulle leggi regionali promulgate o sui regolamenti emanati appartiene alla competenza esclusiva rispettivamente della Corte costituzionale e dei giudici comuni, ordinari e amministrativi. Le competenze della Consulta statutaria, per non invadere la sfera di attribuzioni del giudice delle leggi e degli organi giudiziari, devono avere soltanto carattere preventivo ed essere perciò esercitate nel corso dei procedimenti di formazione degli atti. Ogni valutazione sulla legittimità di atti, legislativi o amministrativi, successiva alla loro promulgazione o emanazione è estranea alla sfera delle attribuzioni regionali.

5.3. - Assieme al comma 4 dell'art. 8, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 7, limitatamente alle parole «Ad eccezione del caso di conflitti fra organi della Regione o fra Regione ed Enti locali originati da una legge o da un regolamento, nel quale i soggetti legittimati devono ricorrere alla Consulta entro 30 giorni dalla promulgazione della legge.».

I motivi della declaratoria di illegittimità costituzionale di tale norma sono analoghi a quelli enunciati a proposito del comma 4 dell'art. 8, in quanto la Consulta statutaria non può essere investita di valutazioni di legittimità concernenti leggi regionali promulgate o regolamenti emanati. Nessun ricorso a tale organo è pertanto ammissibile dopo la promulgazione della legge o l'emanazione del regolamento, poiché ogni valutazione di legittimità è riservata, nei termini, nei limiti e con le modalità previsti dalla Costituzione e dalle leggi vigenti, alla Corte costituzionale ed ai giudici ordinari e amministrativi.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Calabria 5 gennaio 2007, n. 2 (Istituzione e disciplina della Consulta Statutaria);

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, della legge reg. Calabria n. 2 del 2007, limitatamente alle seguenti parole: «Ad eccezione del caso di conflitti fra organi della Regione o fra Regione ed Enti locali originati da una legge o da un regolamento, nel quale i soggetti legittimati devono ricorrere alla Consulta entro 30 giorni dalla promulgazione della legge.»;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 4, della legge reg. Calabria n. 2 del 2007;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6, 7 e 8 della legge reg. Calabria n. 2 del 2007, promosse, in riferimento all'art. 123, quarto comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Calabria n. 2 del 2007, promossa, in riferimento agli artt. 102, 103 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1, 2, 4, 5, 6, 7 e 8, della legge reg. Calabria n. 2 del 2007, promosse, in riferimento agli artt. 102, 103 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Calabria n. 2 del 2007, promosse, in riferimento agli artt. 102, 103 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2008.

Sentenza del 13 giugno 2008, n. 201		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Molise	
Materie	Statuto della Regione Organi regionali	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
legge della Regione Molise 23 febbraio 2007, n. 4 (Istituzione del Sottosegretario alla Presidenza della Regione)	art. 123, Cost.	illegittimità costituzionale
Sintesi		
<p>La Corte dichiara fondata in riferimento all'articolo 123 Cost. la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto la legge della Regione Molise che istituisce la nuova figura del Sottosegretario alla Presidenza della Regione, disciplinandone le funzioni ed i rapporti con gli altri organi regionali, con le strutture e con organismi, pubblici e privati.</p> <p>Dall'esame delle disposizioni regionali impugnate, la Corte ritiene che la figura del Sottosegretario alla Presidenza della Regione si configuri come una "rilevante ed impegnativa carica di tipo politico-istituzionale", la cui disciplina incide sulle materie riservate alla fonte statutaria regionale.</p> <p>Nel richiamare anche la più recente giurisprudenza sulle materie riservate allo Statuto, la Corte ribadisce che "le scelte fondamentali in ordine al riparto delle funzioni tra gli organi regionali, ed in particolare tra il Consiglio e la Giunta, alla loro organizzazione e al loro funzionamento sono riservate dall'articolo 123 Cost. alla fonte statutaria. Tale riserva impedisce al legislatore ordinario, in assenza di disposizioni statutarie, di disciplinare la materia".</p> <p>Le disposizioni impugnate, ad avviso della Corte, incidono sui rapporti tra l'esecutivo regionale e l'Assemblea legislativa, invadendo un ambito materiale proprio della fonte statutaria e sono pertanto illegittime</p> <p>Inoltre la Corte riafferma l'illegittimità costituzionale di leggi regionali che adottino discipline difformi dal dettato statutario o comunque regolino materie riservate alla fonte statutaria, anche in considerazione della diversa natura e procedura di adozione della fonte statutaria rispetto a quelle delle ordinarie leggi regionali.</p> <p>Per tale ragione, conclude la Corte, non può essere rinviata <i>sine die</i> l'adozione delle nuove disposizioni statutarie in adeguamento alle modifiche costituzionali e legislative intervenute, anche per "ridurre il rischio dell'assenza di normative adeguate alle novità comunque prodottesi, a tutela della trasparenza e legalità dell'azione regionale".</p>		

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Molise 23 febbraio 2007, n. 4 (Istituzione del Sottosegretario alla Presidenza della Regione), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 30 aprile 2007, depositato in cancelleria l'8 maggio 2007 ed iscritto al n. 24 del registro ricorsi 2007.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;

udito nell'udienza pubblica del 6 maggio 2008 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Vincenzo Colalillo per la Regione Molise.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Molise 23 febbraio 2007, n. 4 (Istituzione del Sottosegretario alla Presidenza della Regione), in riferimento all'art. 123 della Costituzione, nonché agli artt. 20 e 23 dello statuto della Regione Molise (tuttora vigente è il testo approvato con la legge 22 maggio 1971, n. 347).

Secondo il ricorrente, la legge impugnata, disciplinando la nuova figura del Sottosegretario alla Presidenza ed assegnando allo stesso una serie di eterogenee funzioni, ne prevede anche la partecipazione alle riunioni della Giunta, seppur senza diritto di voto: ciò contrasterebbe anzitutto con gli artt. 20 e 23 dello statuto regionale, che disciplinano la composizione ed il funzionamento della Giunta.

Inoltre, l'art. 123 Cost. dispone che spetta allo statuto regionale determinare i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione attraverso una speciale

procedura legislativa. Dal momento che la figura del Sottosegretario alla Presidenza «sicuramente attiene all'organizzazione e funzionamento della Regione», non può essere prevista e disciplinata con legge regionale ordinaria.

2. - In via preliminare, va riconosciuta l'ammissibilità della presente questione, benché la stessa abbia per oggetto l'intera legge regionale.

La legge impugnata, infatti, è composta di soli tre articoli, il secondo ed il terzo dei quali con funzioni meramente accessorie, essendo relativi alla copertura finanziaria ed alla entrata in vigore di tale disciplina.

Questa Corte ha più volte chiarito che è inammissibile l'impugnativa di una intera legge ove ciò comporti la genericità delle censure che non consenta la individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità, mentre ammissibili sono le impugnative contro intere leggi caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure (da ultimo, si vedano le [sentenze n. 238 e n. 22 del 2006](#); [n. 359 del 2003](#)).

3. - Nel merito la questione è fondata in riferimento all'art. 123 Cost.

3.1. - L'art. 1 della legge impugnata configura il Sottosegretario alla Presidenza della Regione come una rilevante ed impegnativa carica di tipo politico-istituzionale, come del resto comprovato dalla stessa denominazione ivi accolta (si vedano, le [sentenze n. 306 e n. 106 del 2002](#)). Il Sottosegretario è scelto fra i consiglieri regionali in carica; è sostituito nella Commissione consiliare di cui fa parte «da un consigliere dello stesso gruppo politico o di altro gruppo di maggioranza»; partecipa alle sedute della Giunta regionale, seppur senza diritto di voto; dispone di un proprio apparato di collaboratori analogo a quello degli assessori; è titolare di una indennità pari a quella spettante al vicepresidente del Consiglio regionale.

Sul piano delle funzioni appare particolarmente significativo che egli, nelle sue attività di rappresentanza del Presidente della Regione, mantenga «i rapporti con il Consiglio, con gli assessori, con i direttori generali, con la struttura regionale, con tutte le istituzioni e con organismi pubblici e privati», avvalendosi «delle strutture, delle collaborazioni e del personale che sono nella disponibilità della Presidenza della Regione».

Tutto ciò rende palese che la legge censurata incide sulle aree materiali riservate alla fonte statutaria regionale, quali configurate nel primo comma dell'art. 123 Cost., sia prima («organizzazione interna della Regione»: si veda, al riguardo, la [sentenza n. 407 del 1989](#)) che dopo («la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento») la riforma operata dall'art. 3 della legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni).

La Costituzione riserva allo statuto la disciplina dei rapporti tra gli organi fondamentali della Regione (si vedano, le [sentenze n. 12 del 2006 e n. 313 del 2003](#)), anche in relazione alla loro conformazione ([sentenza n. 3 del 2006](#)). Con la [sentenza n. 188 del 2007](#), questa Corte ha precisato che «le scelte fondamentali in ordine al riparto delle funzioni tra gli organi regionali, ed in particolare tra il Consiglio e la Giunta, alla loro organizzazione e al loro funzionamento sono riservate dall'art. 123 Cost. alla fonte statutaria. Tale riserva impedisce al legislatore regionale ordinario, in assenza di disposizioni statutarie, di disciplinare la materia».

Le disposizioni relative alla nomina del Sottosegretario ed alla sua sostituzione in seno alla Commissione consiliare di appartenenza (peraltro con una specifica scelta in ordine al sostituto) incidono sui rapporti tra l'esecutivo regionale e l'assemblea legislativa così invadendo un ambito materiale proprio della fonte statutaria.

Similmente, la riserva di statuto risulta disattesa anche dalle disposizioni afferenti alla partecipazione alle sedute della Giunta. In particolare, l'art. 1, comma 2, pur non alterando formalmente la composizione della Giunta di cui all'art. 20 del vigente statuto, ha per oggetto il funzionamento dell'esecutivo regionale, la cui disciplina spetta alla fonte

statutaria. Inoltre, nel silenzio della disciplina impugnata, la presenza del Sottosegretario deve essere intesa come permanente e non meramente occasionale.

A parte il potere presidenziale di nomina e di revoca (come si è visto, rilevante anche sul piano dei rapporti con il Consiglio regionale), la previsione di cui all'art. 1, comma 3, secondo cui il Sottosegretario «può rappresentare il Presidente della Regione su disposizione dello stesso», afferisce alla rappresentanza regionale, che la stessa Costituzione, all'art. 121, ultimo comma, attribuisce in via esclusiva al Presidente della Regione. A fronte del principio enunciato dalla Carta fondamentale, il suo compiuto svolgimento non può che spettare allo statuto, sempre in ordine alla determinazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento.

3.2. - In considerazione della diversa natura e procedura di adozione della fonte statutaria rispetto a quelle delle ordinarie leggi regionali, questa Corte ha più volte affermato la illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 123 Cost., di leggi regionali che adottino discipline difformi dal dettato statutario o comunque regolino materie riservate alla fonte statutaria (fra le molte si vedano le [sentenze n. 188 del 2007](#); [n. 119 del 2006](#); [n. 379](#), [n. 378](#), [n. 372](#) e [n. 2 del 2004](#); [n. 313](#) e [n. 196 del 2003](#); [n. 304 del 2002](#)), allorché sarebbe possibile procedere a innovazioni anche solo parziali dello statuto regionale vigente, tramite la procedura di cui al secondo comma dell'art. 123 Cost. ([sentenza n. 304 del 2002](#)).

Il ritardo nella adozione dei nuovi statuti non può legittimare l'assunzione, da parte del legislatore regionale "ordinario", di determinazioni normative riservate alla fonte statutaria. Con la [sentenza n. 188 del 2007](#) questa Corte ha affermato che «le Regioni avrebbero dovuto sviluppare, attraverso apposite e complete disposizioni statutarie, le rilevanti innovazioni costituzionali ed istituzionali originate dalle nuove scelte operate a livello nazionale, in tal modo anche riducendo il rischio dell'assenza di normative adeguate alle novità comunque prodottesi, a tutela della necessaria trasparenza e legalità dell'azione regionale». Sicché, «l'adeguamento alle modifiche costituzionali e legislative intervenute non può essere rinviato *sine die* [...], a meno del manifestarsi di rischi particolarmente gravi sul piano della funzionalità e legalità sostanziale di molteplici attività delle Regioni ad autonomia ordinaria».

3.3. - Resta assorbito ogni altro profilo di censura.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Molise 23 febbraio 2007, n. 4 (Istituzione del Sottosegretario alla Presidenza della Regione).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2008.

Sentenza del 13 giugno 2008, n. 203		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Veneto	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materia	Tutela della salute	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 1, comma 796, lettera p), legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007)	artt. 117 e 119, Cost.	non fondatezza della questione
art. 6 ^{quater} decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300 (Proroga dei termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni diverse), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2007, n. 17	artt. 117 e 119, Cost.	non fondatezza della questione
art. 1 ^{bis} , decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23 (Disposizioni urgenti per il ripiano selettivo dei disavanzi pregressi nel settore sanitario, nonché in materia di quota fissa sulla ricetta per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 17 maggio 2007, n. 64	artt. 117 e 119, Cost. principio di leale collaborazione	non fondatezza della questione
Sintesi		
Le disposizioni impugnate dalla Regione Veneto attengono alla quota fissa di partecipazione al costo delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale introdotta dall'art. 1, comma 796, lettera p), della l. 296/2006, modificato dalle altre disposizioni, a loro volta impugnate.		

La ricorrente ritiene che tali disposizioni, ricomprese, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., nella materia "tutela della salute", oggetto di potestà legislativa concorrente, non costituiscono principio fondamentale ma normativa di dettaglio e che siano in contrasto con l'articolo 119 Cost. in quanto inciderebbero negativamente sull'autonomia finanziaria delle Regioni, con riguardo al reperimento di risorse da destinare alla gestione del settore sanitario non consentendo alle singole Regioni di graduare la partecipazione alla spesa pubblica sanitaria con i costi effettivamente sostenuti per ciascuna delle prestazioni specialistiche.

Le censure avanzate dalla ricorrente sono dichiarate non fondate.

La Corte ha più volte affermato che l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni in materia di tutela della salute ed in particolare nel settore della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa.

L'allegato 1, punto 2 E, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 2001, ricomprende tra i livelli essenziali di assistenza (LEA) le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, prevedendo un ticket fisso per tali prestazioni, questo al fine di evitare l'aumento incontrollato della spesa sanitaria, derivante dalla mancata partecipazione ai costi da parte degli assistiti, e di garantire, altresì, un'uniformità di trattamento delle prestazioni che si collocano nella fascia delle prestazioni minime, indispensabile per assicurare a tutti i cittadini il godimento del diritto alla salute.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 796, lettera *p*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007); dell'art. 6-*quater* del decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni diverse), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2007,

n. 17; dell'art. 1-*bis* del decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23 (Disposizioni urgenti per il ripiano selettivo dei disavanzi pregressi nel settore sanitario, nonché in materia di quota fissa sulla ricetta per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 17 maggio 2007, n. 64, promossi con ricorsi della Regione Veneto, notificati il 23 febbraio 2007, il 23 aprile 2007 ed il 13 luglio 2007, depositati in cancelleria il 1° marzo 2007, il 30 aprile 2007 ed il 19 luglio 2007, ed iscritti, rispettivamente, ai nn. 10, 21 e 32 del registro ricorsi 2007.

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

udito nell'udienza pubblica del 20 maggio 2008 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi gli avvocati Mario Bertolissi, Luigi Manzi e Ezio Zanon per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Raffaele Tamiozzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - La Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007).

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nella legge n. 296 del 2006, viene in esame in questa sede la questione relativa all'art. 1, comma 796, lettera *p*), promossa per violazione degli artt. 117 e 119 della Costituzione (reg. ric. n. 10 del 2007).

2. - La Regione Veneto ha inoltre impugnato l'art. 6-*quater* del decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni diverse), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2007, n. 17, per violazione degli artt. 117 e 119 Cost. e del principio di leale collaborazione (reg. ric. n. 21 del 2007).

3. - Infine, la Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale di tutte le disposizioni del decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23 (Disposizioni urgenti per il ripiano selettivo dei disavanzi pregressi nel settore sanitario, nonché in materia di quota fissa sulla ricetta per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 17 maggio 2007, n. 64.

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel decreto-legge n. 23 del 2007, viene in esame in questa sede la questione relativa all'art. 1-*bis*, promossa per violazione degli artt. 117 e 119 Cost. e del principio di leale collaborazione (reg. ric. n. 32 del 2007).

4. - Poiché tutte le norme impuginate attengono alla quota fissa di partecipazione al costo delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, introdotta dall'art. 1, comma 796, lettera *p*), della legge n. 296 del 2006, e le censure mosse sono sostanzialmente coincidenti, può essere disposta la riunione dei relativi giudizi.

5. - In via preliminare, è opportuno chiarire il quadro normativo entro cui si collocano le norme censurate.

L'art. 1, comma 796, lettera *p*), della legge n. 296 del 2006 ha introdotto, a decorrere dal 1° gennaio 2007 e fino a tempo indeterminato, una quota fissa di 10 euro sulla ricetta, in relazione alle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale. La norma oggetto di impugnazione da parte della Regione è solo quella relativa al ticket di 10 euro, con esclusione quindi delle altre norme contenute nella stessa lettera *p*) del comma 796.

La disposizione di cui sopra è stata ripetutamente modificata dal legislatore.

La prima modifica è stata apportata dall'art. 6-*quater* del decreto-legge n. 300 del 2006, introdotto in sede di conversione in legge. Il comma 1 di tale articolo ha limitato l'applicazione della norma di cui alla lettera *p*) del comma 796 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007, «fino al 31 marzo 2007 e comunque fino all'entrata in vigore delle misure o alla stipulazione dell'accordo di cui al comma 2 del presente articolo». Il comma 2 dello stesso art. 6-*quater* ha inoltre aggiunto al comma 796 di cui sopra una nuova lettera *p-bis*).

La seconda modifica è stata operata dall'art. 1-*bis* del decreto-legge n. 23 del 2007, anch'esso introdotto in sede di conversione in legge. Il detto art. 1-*bis* ha abrogato il comma 1 dell'art. 6-*quater* del decreto-legge n. 300 del 2006. Di conseguenza, a partire dal 20 maggio 2007 (data di entrata in vigore della legge n. 64 del 2007, con la quale è stato convertito il decreto-legge n. 23 del 2007) e fino al 31 dicembre 2007, è stata abolita la quota fissa sulla ricetta.

Infine, l'art. 2, comma 376, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008) ha abolito la quota fissa per l'anno 2008.

6. - La Regione ricorrente ritiene che l'art. 1, comma 796, lettera *p*), della legge n. 296 del 2006, violi l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto avrebbe introdotto una disciplina di dettaglio nella materia «tutela della salute», rientrante nella competenza legislativa concorrente, e l'art. 119 Cost., in quanto avrebbe inciso negativamente sull'autonomia finanziaria della Regione, con riguardo al reperimento di risorse da destinare alla gestione del settore sanitario.

Con riferimento all'art. 6-*quater* del decreto-legge n. 300 del 2006, la ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto avrebbe inserito una disciplina di dettaglio nella materia «tutela della salute», rientrante nella competenza legislativa concorrente, o, in subordine, in quella del «coordinamento della finanza pubblica», anch'essa rientrante nella competenza legislativa concorrente; dell'art. 119 Cost., in quanto, pur limitando l'efficacia temporale della norma prima citata al 31 marzo 2007 e comunque sino all'entrata in vigore delle misure o alla stipulazione dell'accordo di cui al comma 2 del medesimo articolo, avrebbe comunque inciso negativamente, per il periodo di vigenza, sull'autonomia finanziaria della Regione, con riguardo al reperimento di risorse da destinare alla gestione del settore sanitario. Inoltre, siffatta lesione dell'autonomia finanziaria sarebbe irragionevole, in quanto «non consente alle Regioni di graduare la partecipazione alla spesa pubblica sanitaria con i costi effettivamente sostenuti per ciascuna delle suddette prestazioni, a detrimento anche, di conseguenza, del diritto fondamentale di cui all'art. 32 Cost.»; del principio di leale collaborazione, in quanto il censurato art. 6-*quater*, che pure incide sull'oggetto del Patto nazionale per la salute del 28 settembre 2006, non ne rispetterebbe il contenuto quanto al rafforzamento della capacità programmatica e organizzativa delle Regioni ed in quanto sarebbe prevista una forma di raccordo fra alcuni Ministeri e le Regioni «solo successiva all'imposizione del ticket fisso sulle prestazioni ambulatoriali».

Infine, viene impugnato l'art. 1-*bis* del decreto-legge n. 23 del 2007, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto avrebbe introdotto una disciplina di dettaglio nella materia «tutela della salute», rientrante nella competenza legislativa concorrente o, in subordine, in quella del «coordinamento della finanza pubblica», anch'essa rientrante nella competenza legislativa concorrente; dell'art. 119 Cost., in quanto, essendo stata abolita la quota fissa solo con effetto dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del suddetto decreto-legge (20 maggio 2007) e fino al 31 dicembre 2007, ma non anche per il periodo passato (1° gennaio-19 maggio 2007) e per il futuro (dal 1° gennaio 2008 in avanti), sarebbe stata incisa ugualmente l'autonomia finanziaria della Regione con riguardo al reperimento delle risorse da destinare alla gestione del settore

sanitario; sarebbe stato leso altresì il principio di leale collaborazione, in quanto la norma impugnata non è stata adottata in attuazione del protocollo di intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano per un patto nazionale per la salute, approvato in sede di Conferenza Stato-Regioni, il 28 settembre 2006, anche perché «nessun accordo è stato cercato con le Regioni, né è stato, d'altra parte, ottenuto», pur vertendosi «in ambiti di competenza legislativa concorrente delle Regioni e di piena autonomia finanziaria delle stesse».

6.1. - Le suddette questioni di legittimità costituzionale non sono fondate.

6.2. - Questa Corte ha avuto occasione di fissare alcuni principi sulle forme di finanziamento delle prestazioni sanitarie. In particolare, è stato chiarito che «il diritto alla salute spetta ugualmente a tutti i cittadini e va salvaguardato sull'intero territorio nazionale. Non è pertanto casuale che la spesa in questione sia prevalentemente rigida e non si presti a venire manovrata, in qualche misura, se non dagli organi centrali di governo». Nell'ipotesi di introduzione di quote di partecipazione al costo delle prestazioni, questa Corte ha precisato: «Per non violare l'eguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio, la sfera di operatività di una norma siffatta dev'essere, invero, ridotta ai minimi termini; mentre è soltanto lo Stato che dispone [...] della potestà di circoscrivere in tal senso la spesa, per mezzo dell'introduzione di tickets o con il ricorso ad analoghe misure di contenimento»; ciò perché, «là dove sono in gioco funzioni e diritti costituzionalmente previsti e garantiti, è infatti indispensabile superare la prospettiva del puro contenimento della spesa pubblica, per assicurare la certezza del diritto ed il buon andamento delle pubbliche amministrazioni, mediante discipline coerenti e destinate a durare nel tempo» ([sentenza n. 245 del 1984](#)).

Questa Corte ha, inoltre, precisato che il ticket è stato originariamente introdotto «più in funzione di dissuasione dal consumo eccessivo di medicinali che in funzione di finanziamento della spesa sanitaria», mentre «la successiva evoluzione legislativa ha [...] attribuito al ticket una sempre maggiore valenza di strumento per la riduzione della spesa pubblica in materia sanitaria ed ha correlativamente disposto un'articolata disciplina delle esenzioni» ([sentenza n. 184 del 1993](#)).

Dopo la riforma del titolo V della parte II della Costituzione questa Corte ha avuto modo di ribadire la necessità, già segnalata nella sua pregressa giurisprudenza, che la spesa sanitaria sia resa compatibile con «la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario» ([sentenza n. 111 del 2005](#)). Ciò implica che «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa» ([sentenza n. 193 del 2007](#)). Tuttavia, la stessa offerta "minimale" di servizi sanitari non può essere unilateralmente imposta dallo Stato, ma deve essere concordata per alcuni aspetti con le Regioni, con la conseguenza che «sia le prestazioni che le Regioni sono tenute a garantire in modo uniforme sul territorio nazionale, sia il corrispondente livello di finanziamento sono oggetto di concertazione tra lo Stato e le Regioni stesse» ([sentenza n. 98 del 2007](#)).

6.3. - Alla luce dei principi generali prima riassunti, si deve tener conto del concreto inquadramento delle prestazioni sanitarie cui si riferisce il presente giudizio.

Le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale sono comprese nei livelli essenziali di assistenza sanitaria: in particolare, l'Allegato 1, punto 2.E del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 2001 (Definizione dei livelli essenziali di assistenza) prevede che in tale tipo di assistenza rientrino le prestazioni terapeutiche e riabilitative e la diagnostica strumentale e di laboratorio. Lo stesso decreto esclude poi alcune di queste prestazioni dai livelli di assistenza, ponendole a carico degli assistiti.

Proprio per assicurare l'uniformità delle prestazioni che rientrano nei livelli essenziali di assistenza (LEA), spetta allo Stato determinare la ripartizione dei costi relativi a tali prestazioni tra il Servizio sanitario nazionale e gli assistiti, sia prevedendo specifici casi di esenzione a favore di determinate categorie di soggetti, sia stabilendo soglie di compartecipazione ai costi, uguali in tutto il territorio nazionale.

L'esclusione di una determinazione unilaterale ad opera dello Stato delle misure di contenimento della spesa sanitaria ha portato alla stipulazione di un protocollo di intesa tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano per un patto nazionale sulla salute, condiviso dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 28 settembre 2006. A tale protocollo ha fatto seguito un'intesa (Provvedimento 5 ottobre 2006, n. 2648), in cui, al punto 4.5, «si conviene di omogeneizzare le forme di compartecipazione alla spesa in funzione di una maggiore appropriatezza delle prestazioni».

L'art. 1, comma 796, della legge n. 296 del 2006, che comprende l'impugnata lettera *p*), precisa che le norme ivi contenute sono volte alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2007-2009, in attuazione del protocollo di intesa di cui sopra.

7. - L'esigenza di adottare misure efficaci di contenimento della spesa sanitaria e la necessità di garantire, nello stesso tempo, a tutti i cittadini, a parità di condizioni, una serie di prestazioni che rientrano nei livelli essenziali di assistenza (entrambe fornite di basi costituzionali messe in rilievo dalla giurisprudenza di questa Corte), rendono compatibile con la Costituzione la previsione di un ticket fisso, anche se non si tratta dell'unica forma possibile per realizzare gli obiettivi prima indicati.

Lo scopo perseguito è, da una parte, quello di evitare l'aumento incontrollato della spesa sanitaria, derivante dall'inesistenza di ogni forma di compartecipazione ai costi da parte degli assistiti, e, dall'altra, quello di non rendere più o meno onerose nelle diverse Regioni prestazioni che si collocano nella fascia delle prestazioni minime indispensabili per assicurare a tutti i cittadini il godimento del diritto alla salute.

Sia la previsione di un ticket fisso uguale in tutto il territorio nazionale (che peraltro ha avuto vigenza limitata al periodo intercorrente tra il 1° gennaio e il 20 maggio 2007), sia il ricorso a forme diverse di compartecipazione degli assistiti – entrambe previste dalle norme statali che si sono succedute nel tempo e tutte impuginate dalla Regione Veneto – sono da ritenersi compatibili con i principi costituzionali, nella considerazione bilanciata dell'equilibrio della finanza pubblica e dell'uguaglianza di tutti i cittadini nell'esercizio dei diritti fondamentali, tra cui indubbiamente va ascritto il diritto alla salute. La scelta di un sistema o di un altro appartiene all'indirizzo politico dello Stato, nel confronto con quello delle Regioni. Nella specie, l'intesa di cui prima s'è fatta menzione stabilisce con chiarezza che i criteri di compartecipazione devono assumere carattere omogeneo. Né potrebbe essere diversamente, giacché non sarebbe ammissibile che l'offerta concreta di una prestazione sanitaria rientrante nei LEA si presenti in modo diverso nelle varie Regioni. Giova precisare che dell'offerta concreta fanno parte non solo la qualità e quantità delle prestazioni che devono essere assicurate sul territorio, ma anche le soglie di accesso, dal punto di vista economico, dei cittadini alla loro fruizione.

Alla luce delle precedenti considerazioni, le norme impuginate non presentano i vizi di legittimità costituzionale denunciati dalla Regione ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse, nei confronti della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse, nei confronti del decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23 (Disposizioni urgenti per il ripiano selettivo dei disavanzi pregressi nel settore sanitario, nonché in materia di quota fissa sulla ricetta per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 17 maggio 2007, n. 64, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

riuniti i giudizi,

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 796, lettera *p*), della legge n. 296 del 2006, promossa, in riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6-*quater* del decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni diverse), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2007, n. 17, promossa, in riferimento agli artt. 117 e 119 Cost. ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-*bis* del decreto-legge n. 23 del 2007, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 64 del 2007, promossa, in riferimento agli artt. 117 e 119 Cost. ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2008

Sentenza del 18 giugno 2008, n. 213		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	Corte dei Conti	
Interveniente	Regione Sardegna	
Materia	Sistema tributario e contabile dello Stato	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 2, comma 7, legge della Regione Sardegna 28 dicembre 2006, n. 21 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2007 e disposizioni per la chiusura dell'esercizio 2006)	art. 81, primo e quarto comma, Cost.	illegittimità costituzionale
art. 2, comma 1, lettere a) e c), legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - legge finanziaria 2007)	artt. 81, primo e quarto comma e 117, terzo comma, Cost.	inammissibilità della questione
Sintesi		
<p>La Corte dei conti censura la disposizione della legge della Regione Sardegna che prevede l'iscrizione al bilancio per l'anno 2006 di quota parte del gettito delle compartecipazioni tributarie spettanti alla Regione per gli anni 2013, 2014 e 2015 (art. 2, comma 7, l.r. 21/2006). Il rimettente rileva che tale disposizione prevede l'accertamento attuale di una entrata futura quale mezzo di finanziamento di spese correnti e sostiene che tale "tecnica di copertura" sia irrazionale ed irragionevole nonchè del tutto estranea ai canoni previsti dalla contabilità pubblica non solo statale, ma anche regionale e, soprattutto, in contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost., anche alla luce della giurisprudenza costituzionale formatasi sul consolidato principio di necessaria copertura finanziaria delle spese. La disposizione in questione è poi censurata anche in riferimento al principio di annualità del bilancio di cui all'art. 81, primo comma, Cost..</p> <p>Il rimettente censura, altresì, le disposizioni regionali che consentono l'accertamento attuale di una entrata futura quale mezzo di finanziamento di spese correnti di cui all'art. 2, comma 1, lettere a) e c), l.r. 2/2007. In particolare, le disposizioni impugnate prevedono, da un parte la possibilità di destinare al finanziamento di determinate tipologie di spese di investimento gli importi che verranno trasferiti dallo Stato in anni futuri, provvedendo conseguentemente a compensare tali maggiori stanziamenti con minori iscrizioni d'entrata negli anni successivi, nell'ambito del bilancio pluriennale di riferimento, dall'altra, ridefiniscono la stessa nozione di "accertamento d'entrata", facendovi rientrare ogni accertamento di un credito di cui sia appurata la ragione, l'identità del debitore e l'ammontare, senza che ne rilevi la scadenza o la esigibilità e, quindi, includendovi pure crediti sottoposti a termine o crediti futuri.</p>		

Per il rimettente tale possibilità di copertura nonché l'equiparazione, ai fini dell'accertamento, tra crediti esigibili nell'esercizio finanziario di competenza e crediti a questo futuri sarebbero in contrasto con l'art. 81, primo e quarto comma, Cost., nonché con l'articolo 117, terzo comma, Cost., per le medesime ragioni prospettate in riferimento all'art. 2, comma 7, l.r. 21/2006. Il rimettente, nell'ambito della sua articolata argomentazione, inquadra, inoltre, le tre previsioni normative censurate in una più complessiva tendenza normativa della Regione Sardegna ad "attualizzare" entrate future.

In via preliminare la Corte costituzionale precisa che, in linea con proprie precedenti pronunce, riconosce alla Corte dei conti la legittimazione a promuovere, in sede di giudizio di parificazione del bilancio ed in riferimento all'articolo 81 Cost., questioni di costituzionalità relative a disposizioni di legge che incidano sugli equilibri di gestione.

Le questioni relative all'articolo 2, comma 1, lett. a) e c) della l.r. 2/2007 sono dichiarate inammissibili per irrilevanza ai fini del giudizio, in quanto non hanno avuto effetti sull'esercizio 2006 che formava oggetto del giudizio di parificazione.

Sono invece ritenute fondate le questioni relative all'articolo 2, comma 7, l.r. 21/2006.

La Corte, richiamando precedenti pronunce costituzionali intervenute in materia, ribadisce che il principio dell'obbligo di copertura finanziaria delle spese di cui all'articolo 81, Cost. è vincolante anche per le Regioni a statuto speciale e che lo stesso presenta le seguenti specificazioni: a) la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura e non arbitraria o irrazionale; b) la copertura è aleatoria se non tiene conto che ogni anticipazione di entrate ha un costo per l'amministrazione; c) l'obbligo di copertura deve essere osservato con particolare rigore in ordine alle spese che incidono su un esercizio in corso e deve comunque valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo valutando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri.

Sul base di tali indirizzi giurisprudenziali la Corte procede, quindi, all'esame della legittimità dell'articolo 2, comma 7, della l.r. 21/2006.

La Corte afferma che la caratteristica fondamentale del bilancio di previsione è quella di riferirsi alle operazioni finanziarie che si prevede si verificheranno in un determinato arco di tempo, un anno, e che soltanto avendo riferimento ad un ambito temporale limitato il bilancio può assolvere alla sua fondamentale funzione di garantire il tendenziale pareggio e, in generale, la stabilità della finanza pubblica.

Proprio a tale finalità risponde la previsione dell'articolo 81, Cost., il cui rispetto richiede "la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa quanto di quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime".

Secondo la Corte la disposizione oggetto del giudizio si pone in evidente contrasto con i principi richiamati in quanto prevede la copertura di alcune spese dell'esercizio 2006 mediante crediti futuri; in questo modo si pone in contrasto da un lato, con la nozione di accertamento dell'entrata, che consiste nella previsione del diritto di percepire nell'esercizio di riferimento e non in un esercizio futuro, dall'altro risulta inattendibile in quanto non tiene conto della necessaria onerosità dell'anticipazione di cassa che deve essere effettuata in attesa dell'effettivo maturare del futuro titolo giuridico dell'entrata.

Alla luce di tali considerazioni non si può, quindi, accertare come attualmente esigibile un credito futuro; di qui il contrasto con l'articolo 81 Cost., commi 1 e 4, e l'illegittimità della disposizione regionale (articolo 2, comma 7, l.r. 21/2006).

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7, della legge della Regione Sardegna 28 dicembre 2006, n. 21 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2007 e disposizioni per la chiusura dell'esercizio 2006), e dell'art. 2, comma 1, lettere *a*) e *c*), della legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – legge finanziaria 2007), promosso con ordinanza del 28 giugno 2007 dalla Corte dei conti – Sezioni riunite per la Regione Sardegna nel giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Sardegna per l'esercizio finanziario 2006, iscritta al n. 611 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2007.

Visto l'atto di costituzione della Regione Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 6 maggio 2008 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

uditi gli avvocati Graziano Campus, Paolo Carrozza e Augusto Fantozzi per la Regione Sardegna.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - La Corte dei conti – sezioni riunite per la Regione Sardegna solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7, della legge della Regione Sardegna 28 dicembre 2006, n. 21 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2007 e disposizioni per la chiusura dell'esercizio 2006), e dell'art. 2, comma 1, lettere *a*) e *c*), della legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – legge finanziaria 2007), in riferimento all'art. 81, primo e quarto comma, della

Costituzione ed in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 81 della Costituzione.

2. - Il rimettente rileva che le disposizioni censurate hanno, come elemento comune, l'accertamento attuale di una entrata futura quale mezzo di finanziamento di spese dell'esercizio di pertinenza.

L'art. 2, comma 7, della legge della Regione Sardegna n. 21 del 2006, in effetti, prevede la specifica iscrizione al bilancio per l'anno 2006 di quota parte del gettito delle compartecipazioni tributarie spettanti alla Regione per gli anni 2013, 2014 e 2015, per complessivi 1 miliardo e 500 milioni di euro.

L'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Sardegna n. 2 del 2007, a sua volta, prevede, a regime, la possibilità di destinare al finanziamento di determinate tipologie di spese di investimento gli importi che verranno trasferiti dallo Stato in anni futuri, provvedendo conseguentemente a compensare tali maggiori stanziamenti con minori iscrizioni d'entrata negli anni successivi, nell'ambito del bilancio pluriennale di riferimento.

L'art. 2, comma 1, lettera *c*), della medesima legge regionale n. 2 del 2007, infine, ridefinisce la stessa nozione di accertamento d'entrata, facendovi rientrare ogni accertamento di un credito di cui sia appurata la ragione, l'identità del debitore e l'ammontare, senza che ne rilevi la scadenza o la esigibilità e, quindi, includendovi anche crediti sottoposti a termine o crediti futuri.

3. - Per il rimettente tale «tecnica di copertura» nonché l'equiparazione, ai fini dell'accertamento, tra crediti esigibili nell'esercizio finanziario di competenza e crediti a questo futuri sarebbero del tutto estranei ai canoni previsti dalla contabilità pubblica non solo statale (art. 11-*ter* della legge 5 agosto 1978, n. 468, recante «Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio»), ma anche regionale (art. 33, comma 2, della legge della Regione Sardegna 2 agosto 2006, n. 11, recante «Norme in materia di programmazione, di bilancio e di contabilità della Regione autonoma della Sardegna. Abrogazione della legge regionale 7 luglio 1975, n. 27, della legge regionale 5 maggio 1983, n. 11 e della legge regionale 9 giugno 1999, n. 23»), e, soprattutto, in contrasto con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale formatasi in relazione all'affermato principio di necessaria copertura finanziaria delle spese. Le disposizioni censurate, sotto altro profilo, si porrebbero, inoltre, contro il principio di annualità del bilancio, di cui all'art. 81, primo comma, della Costituzione.

Le medesime censure sono poi prospettate dalla Corte dei conti rimettente, invocando quale parametro anche l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, sull'assunto che gli invocati principi discendenti dall'art. 81 della Costituzione sarebbero stati altresì imposti alle Regioni, quali principi fondamentali di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica, da parte del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 170 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, a norma dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131). In particolare risulterebbero violati gli artt. 5 e 6 di tale decreto, da considerare norme interposte del citato art. 117, terzo comma, della Costituzione.

4. - Deve, anzitutto, essere confermato il risalente orientamento di questa Corte, che riconosce alla Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, la legittimazione a promuovere, in riferimento all'art. 81 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale avverso tutte quelle disposizioni di legge che determinino effetti modificativi dell'articolazione del bilancio per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari, vale a dire sui capitoli, con riflessi sugli equilibri di gestione, disegnati con il sistema dei risultati differenziali (vedi [sentenza n. 244 del 1995](#)).

5. - Deve, poi, dichiararsi l'inammissibilità delle questioni proposte in ordine all'art. 2, comma 1, lettere *a*) e *c*), della legge della Regione Sardegna n. 2 del 2007, per non rilevanza delle stesse nel presente giudizio.

Tali disposizioni, effettivamente ispirate al medesimo principio di cui all'art. 2, comma 7, della legge della Regione Sardegna n. 21 del 2006, non riguardano, infatti, l'esercizio del 2006, oggetto del giudizio di parificazione, non constando che, in applicazione di esse, sia stata effettuata alcuna iscrizione nel bilancio per l'anno 2006 della Regione.

6. - Le questioni proposte in ordine all'art. 2, comma 7, della legge della Regione Sardegna n. 21 del 2006 sono fondate.

6.1. - L'art. 81, quarto comma, della Costituzione prevede l'obbligo di copertura finanziaria delle spese.

Il principio, che è vincolante anche per le Regioni a statuto speciale (da ultimo, [sentenza n. 359 del 2007](#)), è stato specificato da questa Corte in varie pronunce, nelle quali si è chiarito, tra l'altro che: la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri ([sentenza n. 1 del 1966](#)); la copertura è aleatoria se non tiene conto che ogni anticipazione di entrate ha un suo costo ([sentenza n. 54 del 1983](#)); l'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso e deve valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo, valutando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri ([sentenza n. 384 del 1991](#)).

Alla luce di questi indirizzi giurisprudenziali, va ora esaminata la questione posta dal rimettente sulla possibilità di coprire con crediti, che verranno a scadenza in esercizi futuri, spese attuali inerenti all'esercizio di riferimento.

Ed a questo proposito occorre osservare che caratteristica fondamentale del bilancio di previsione è quella di riferirsi alle operazioni finanziarie che si prevede si verificheranno durante l'anno finanziario. Infatti soltanto riferendosi ad un determinato arco di tempo, il bilancio può assolvere alle sue fondamentali funzioni, le quali, in ultima analisi, tendono ad assicurare il tendenziale pareggio del bilancio, ed in generale la stabilità della finanza pubblica.

E' per questo che l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, pone il principio fondamentale della copertura delle spese, richiedendo la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa quanto di quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime.

In questo quadro è evidente che la copertura di spese mediante crediti futuri, lede il suddetto principio costituzionale ed è tanto più irrazionale quanto più si riferisce a crediti futuri, lontani nel tempo.

Un siffatto sistema di copertura mediante crediti non ancora venuti a scadenza contraddice peraltro la stessa definizione di "accertamento dell'entrata", poiché è tale quella che si prevede di aver diritto di percepire nell'esercizio finanziario di riferimento e non in un esercizio futuro.

Inoltre l'accertamento attuale di entrate future, operato dalla Regione con la norma impugnata, risulta inattendibile, perché non tiene conto della necessaria onerosità dell'anticipazione di cassa cui occorre provvedere in attesa dell'effettivo maturare del futuro titolo giuridico dell'entrata.

6.2. - Le varie argomentazioni proposte dalla difesa della Regione Sardegna risultano non solo infondate, là dove assumono, contro il principio di cui all'art. 81, quarto comma, della Costituzione, l'accertabilità di entrate future, ma anche inconferenti, là dove muovono dall'erroneo presupposto che, nella specie, vi sia solo un fisiologico scostamento tra accertamento e riscossione di entrata.

Invero la questione posta dalla disposizione censurata non attiene affatto alla circostanza che possa esistere, come è ovvio, una discrasia tra bilancio di competenza e di cassa, ovvero tra l'esercizio in cui matura giuridicamente l'esigibilità del credito, rilevante ai fini dell'accertamento, e l'esercizio in cui si incassa, in tutto o in parte, il relativo importo. Neppure essa attiene alla eventualità, di per sé legittima, che possano essere riportati dei crediti accertati, ma non riscossi, nei "residui attivi" dell'anno successivo. La previsione del censurato articolo 2, comma 7, della legge regionale n. 21 del 2006 pone, invece, la ben diversa questione del se si possa accertare come attualmente esigibile un credito futuro. Questione da risolversi negativamente, per le ragioni appena indicate.

Né può parlarsi di «una operazione finanziaria straordinaria», come afferma la difesa della Regione, poiché, come si desume da quanto sopra detto, l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, esclude anche questa possibilità.

6.3. - L'art. 2, comma 7, della legge della Regione Sardegna n. 21 del 2006, deve, pertanto, essere dichiarato incostituzionale per violazione dell'art. 81, primo e quarto comma, della Costituzione.

Restano assorbiti gli altri motivi di censura.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 7, della legge della Regione Sardegna 28 dicembre 2006, n. 21 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2007 e disposizioni per la chiusura dell'esercizio 2006);

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, lettere *a*) e *c*), della legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – legge finanziaria 2007), sollevate, in riferimento all'articolo 81, primo e quarto comma, della Costituzione ed in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 81 della Costituzione, dalla Corte dei conti – sezioni riunite per la Regione Sardegna, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 giugno 2008

Sentenza del 18 giugno 2008, n. 214		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna	
Interveniente	Regione Emilia-Romagna	
Materie	Ambiente e beni culturali	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 5 della legge della Regione Emilia-Romagna 1 giugno 2006, n. 5 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 42 – ordinamento della professione di maestro di sci – e disposizioni in materia ambientale)	art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.	illegittimità costituzionale
Sintesi		
<p>Con ricorso in via incidentale il Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna ha sollevato questione di legittimità costituzionale della disposizione regionale che detta norme in materia ambientale, in particolare, in tema di bonifica dei siti inquinati. Il giudice remittente ha ritenuto tali norme in contrasto con le disposizioni statali in materia ambientale e pertanto lesive della competenza statale esclusiva sulla “tutela dell’ambiente”.</p> <p>La Corte, nel dichiarare fondata la questione, illustra la nuova disciplina in tema di bonifica dei siti contaminati introdotta dal d. lgs. 152/2006 (Norme in materia ambientale); le suddette norme prevedono nuovi e diversi criteri rispetto alla disciplina precedente, ai fini della qualificazione giuridica di contaminazione del sito e della conseguente insorgenza dell’obbligo di messa in sicurezza e di bonifica.</p> <p>Particolare rilievo assume la disposizione transitoria, introdotta dal legislatore statale per agevolare la transizione dal vecchio al nuovo regime, data la rilevanza delle modifiche apportate in tema di bonifica dei siti inquinati, ed anche per favorire l’applicazione della disciplina sopravvenuta in riferimento non solo ai procedimenti in corso, ma anche a quelli già conclusi.</p> <p>La norma, infatti, attribuisce a quanti avevano conseguito l’autorizzazione a realizzare gli interventi di bonifica secondo la previgente disciplina, la facoltà di rimodulare i propri interventi sulla base del nuovo regime.</p> <p>Appare evidente, a giudizio della Corte, il contrasto tra tale previsione transitoria e la disposizione regionale che stabilisce che “i procedimenti di bonifica dei siti contaminati già avviati alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 152 del 2006 sono conclusi “sulla base della legislazione vigente alla data del loro avvio”.</p> <p>Come già precedentemente affermato, la Corte non esclude che le Regioni possano, nell’esercizio di proprie competenze legislative, perseguire anche finalità di tutela dell’ambiente, purchè tali finalità siano un effetto indiretto e marginale della disciplina adottata e non si pongano in contrasto con le norme statali poste a tutela dell’ambiente.</p> <p>La disposizione regionale, invece, ha quale oggetto diretto e specifico la tutela dell’ambiente e,</p>		

imponendo ai procedimenti in corso l'applicazione della normativa statale previgente, in luogo di quella nuova, si pone in evidente contrasto con quanto stabilito dal legislatore statale, in violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost..

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Emilia-Romagna 1° giugno 2006, n. 5 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 42 – ordinamento della professione di maestro di sci – e disposizioni in materia ambientale), nel testo modificato dall'art. 25 della legge della Regione Emilia-Romagna 28 luglio 2006, n. 13 (Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'articolo 40 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40, in coincidenza con l'approvazione della legge di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio 2006 e del bilancio pluriennale 2006-2008. Primo provvedimento di variazione), promosso con ordinanza del 25 giugno 2007 dal Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia Romagna sul ricorso proposto dall'E.N.I. s.p.a. – Divisione Refining & Marketing contro il Comune di Migliarino ed altri, iscritta al n. 737 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2007.

Visti gli atti di costituzione dell'E.N.I. s.p.a. – Divisione Refining & Marketing e della Regione Emilia-Romagna;

udito nell'udienza pubblica del 6 maggio 2008 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro.

uditi gli avvocati Stefano Grassi e Antonella Persico per l'E.N.I. s.p.a. – Divisione Refining & Marketing, Maria Chiara Lista e Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - La questione sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna investe l'art. 5 della legge della Regione Emilia-Romagna 1° giugno 2006, n. 5 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 42 – ordinamento della professione di maestro di sci – e disposizioni in materia ambientale), nel testo modificato dall'art. 25 della legge della stessa Regione 28 luglio 2006, n. 13 (Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'articolo 40 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40, in coincidenza con l'approvazione della legge di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio 2006 e del bilancio pluriennale 2006-2008. Primo provvedimento di variazione), il quale stabilisce: «Restano di competenza dei Comuni i procedimenti di bonifica dei siti contaminati già avviati alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che li concludono sulla base della legislazione vigente alla data del loro avvio».

1.1. - Secondo il rimettente, la norma regionale censurata, disponendo che le norme abrogate di cui al d.lgs. n. 22 del 1997 restano applicabili ai procedimenti di bonifica ancora in corso, si porrebbe in contrasto con l'art. 265, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale stabilisce che le norme in materia ambientale recate da detto decreto legislativo sono applicabili a tutte le situazioni non irreversibilmente definite alla data della loro entrata in vigore, in tal modo violando la competenza statale esclusiva in tema di «tutela dell'ambiente».

2. - La questione va esaminata entro i limiti del *thema decidendum* individuato dall'ordinanza di rimessione (*ex plurimis*, [sentenze n. 349 del 2007](#), [n. 310](#) e [n. 234 del 2006](#)). Pertanto, non possono essere scrutinate le censure proposte dall'ENI, in riferimento a parametri e profili non prospettati dal giudice rimettente, che, in questa parte, ha ritenuto manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale sollevata dalla predetta società.

3. - La questione sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, è fondata.

Il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) – che ha introdotto una nuova disciplina in tema di bonifica dei siti contaminati – ha disposto, all'art. 264, comma 1, lettera i), l'abrogazione espressa del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio). E' stato quindi abrogato l'art. 17 del medesimo decreto n. 22 del 1997, relativo alla bonifica ed al ripristino dei siti inquinati, basato sui limiti massimi di concentrazione, al superamento dei quali scattava comunque l'obbligo di bonifica. Sono state, inoltre, introdotte, all'art. 240, due distinte soglie: la prima, corrispondente alle «concentrazioni soglia di contaminazione» (CSC), in relazione alla quale i livelli di contaminazione delle matrici ambientali costituiscono valori il cui superamento impone la caratterizzazione del sito e la procedura di analisi di rischio sito specifica; la seconda, corrispondente alle «concentrazioni soglia di rischio» (CSR), che, se oltrepassata, determina il sorgere dell'obbligo di bonifica e di messa in sicurezza.

Le novità apportate dal decreto legislativo n. 152 del 2006 sono rilevanti.

La previgente disciplina definiva «inquinato» il sito nel quale i livelli di contaminazione o alterazione erano «tali da determinare un pericolo per la salute pubblica o per l'ambiente naturale», ciò che avveniva quando la concentrazione degli inquinanti risultava «superiore ai valori di concentrazione limite accettabili», fissati dall'apposita normativa tabellare. «Potenzialmente inquinato» era il sito in cui, a causa di attività pregresse o in atto, sussisteva la «possibilità» che fossero presenti sostanze inquinanti in concentrazioni tali da determinare «pericolo per la salute pubblica o per l'ambiente» (art. 2, comma 1, lettera c), del decreto del Ministro dell'ambiente 25

ottobre 1999, n. 471, contenente il «Regolamento recante criteri, procedure e modalità per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati, ai sensi dell'art. 17 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni e integrazioni»). Nel nuovo regime di cui al d.lgs. n. 152 del 2006, i «valori limite» di concentrazione diventano «valori di attenzione» (cosiddette «concentrazioni soglia di contaminazione»), il cui superamento non determina, di per sé, l'automatica qualificazione giuridica di contaminazione del sito, ma obbliga unicamente alla caratterizzazione e all'analisi di rischio «sito specifica» (art. 240 del d.lgs. n. 152 del 2006). Nel d.m. n. 471 del 1999 il ruolo dell'«analisi di rischio» era definito eminentemente sussidiario. Nel nuovo regime, al contrario, l'analisi di rischio diviene strumento centrale e decisivo ai fini della qualificazione giuridica di contaminazione del sito e della conseguente insorgenza dell'obbligo di messa in sicurezza e di bonifica.

La portata delle modifiche introdotte in tema di bonifica dei siti inquinati ha indotto il legislatore statale ad agevolare la transizione dal vecchio al nuovo regime, mediante la previsione contenuta nell'art. 265, comma 4, secondo la quale, «fatti salvi gli interventi realizzati alla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, entro centottanta giorni da tale data, può essere presentata all'autorità competente adeguata relazione tecnica al fine di rimodulare gli obiettivi di bonifica già autorizzati sulla base dei criteri definiti dalla parte quarta del presente decreto. L'autorità competente esamina la documentazione e dispone le varianti al progetto necessarie».

Tale previsione esprime chiaramente il *favor* del legislatore statale per l'applicazione della disciplina sopravvenuta in riferimento non solo ai procedimenti in corso, ma anche ai procedimenti già conclusi, riconoscendo in relazione a questi ultimi – con una formula di non dubbia interpretazione – la facoltà di proporre istanza di rimodulazione degli interventi già autorizzati, ma non realizzati, sia pure nelle forme ed entro i limiti sopra richiamati.

In contrasto con detta previsione, la norma regionale censurata statuisce, in maniera altrettanto chiara, che «i procedimenti di bonifica dei siti contaminati già avviati alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152» sono conclusi «sulla base della legislazione vigente alla data del loro avvio», in tal modo escludendo la facoltà che gli interventi di bonifica già autorizzati in forza del regime previgente possano essere rimodulati alla luce della nuova disciplina e rivelando un disfavore per l'applicazione di quest'ultima.

Questa Corte ha più volte affermato che le Regioni, nell'esercizio di proprie competenze, possono perseguire fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale ([sentenza n. 246 del 2006](#); [sentenza n. 182 del 2006](#)). Tuttavia, il perseguimento di finalità di tutela ambientale da parte del legislatore regionale può ammettersi solo ove esso sia un effetto indiretto e marginale della disciplina adottata dalla Regione nell'esercizio di una propria legittima competenza e comunque non si ponga in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che proteggono l'ambiente ([sentenza n. 431 del 2007](#)).

Inoltre, questa Corte ha precisato che la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, costituisce un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato ([sentenza n. 62 del 2008](#); [sentenza n. 378 del 2007](#)). Spetta infatti alla disciplina statale tener conto degli altri interessi costituzionalmente rilevanti contrapposti alla tutela dell'ambiente. In tali casi, infatti, una eventuale diversa disciplina regionale, anche più rigorosa in tema di tutela dell'ambiente, rischierebbe di sacrificare in maniera eccessiva e sproporzionata gli altri interessi confliggenti considerati dalla legge statale nel fissare i cosiddetti valori soglia ([sentenza n. 246 del 2006](#); [sentenza n. 307 del 2003](#)).

Nella specie, la norma censurata ha quale oggetto diretto e specifico la tutela dell'ambiente, imponendo, in violazione di detti principi e in evidente contrasto con quanto statuito dal legislatore statale (art. 265, comma 4 del d.lgs. n. 152 del 2006), l'applicazione ai procedimenti in corso della normativa statale previgente (e dei valori-soglia da essa definiti), in luogo di quella nuova. In tal modo, la disposizione impedisce la rimodulazione, alla luce di quest'ultima, degli interventi già

autorizzati, facoltizzata dalla normativa statale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Emilia-Romagna 1° giugno 2006, n. 5 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 42 – ordinamento della professione di maestro di sci – e disposizioni in materia ambientale), nel testo modificato dall'art. 25 della legge della stessa Regione 28 luglio 2006, n. 13 (Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'articolo 40 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40, in coincidenza con l'approvazione della legge di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio 2006 e del bilancio pluriennale 2006-2008. Primo provvedimento di variazione).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 giugno 2008.

Sentenza del 18 giugno 2008, n. 216		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrenti	Regione Lombardia Regione Veneto	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materia	Tutela della salute	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
artt. 1 e 2, decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23 (Disposizioni urgenti per il ripiano selettivo dei disavanzi pregressi nel settore sanitario, nonché in materia di quota fissa sulla ricetta per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale) convertito, con modificazioni, dalla legge 17 maggio 2007, n. 64	artt. 3, 32, 97, 117, 118, 119 e 120, Cost. principio di leale collaborazione	inammissibilità della questione
artt. 1 e 2, d.l. 23/2007, testo originario, e art. 1, d.l. 23/2007, testo modificato dalla l. 64/2007 di conversione	artt. 3, 23, 32, 53, 77, secondo comma, 81, quarto comma, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120, Cost.	inammissibilità della questione
Sintesi		
<p>Le Regioni ricorrenti nello svolgere le censure, per la massima parte coincidenti, rilevano che la disciplina introdotta dalle norme impugnate, oltre ad essere in contrasto con la Costituzione, risulta in controtendenza rispetto alla più recente evoluzione legislativa, la quale, sebbene non abbia escluso l'intervento dello Stato nel percorso di risanamento del deficit sanitario delle Regioni, ha comunque subordinato tale partecipazione a misure fortemente indicative della progressiva responsabilizzazione delle Regioni, questo anche in coerenza con la soppressione dei trasferimenti erariali in favore delle stesse per il finanziamento della spesa sanitaria corrente e in conto capitale. In primo luogo viene dedotta la violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo sia della disparità di trattamento, sia del difetto di ragionevolezza.</p> <p>Infatti sostengono le ricorrenti che, il mancato riconoscimento del principio di responsabilità finanziaria delle Regioni, pregiudicherebbe qualità e quantità delle prestazioni rese da quelle Regioni che hanno contenuto la propria spesa sanitaria e porrebbe le medesime Regioni nella condizione di sopportare gli oneri generali di una spesa inefficiente ed eccessiva alla quale non hanno concorso, determinando una discriminazione irragionevole e una condizione di disuguaglianza.</p> <p>Viene poi dedotta dalla Regione Veneto la violazione degli artt. 32 e 97 Cost.</p> <p>Si assume, infatti, che la scelta legislativa, già censurata ai sensi dell'art. 3 Cost., di chiamare anche le Regioni "virtuose" alla sopportazione degli oneri generali di una spesa inefficiente ed</p>		

eccessiva alla quale non hanno concorso, determinerebbe la mortificazione del buon andamento del Servizio sanitario nazionale, incidendo, infine, sul diritto alla salute di coloro che risiedono in tali Regioni, i quali soffrirebbero della contrazione del livello qualitativo e quantitativo delle prestazioni sanitarie conseguente al rilevante spreco delle risorse complessivamente destinate a tale settore.

La Regione Lombardia rileva inoltre che la contestata disciplina costituirebbe un grave ostacolo al conseguimento di prassi amministrative ordinate, in grado di fronteggiare con efficacia la complessità delle richieste che i cittadini, in materia di tutela della salute, devono vedere soddisfatte, con conseguente lesione del generale principio costituzionale relativo al “buon andamento” dell’amministrazione pubblica, nonché di quello per il quale l’onere relativo alle spese pubbliche è finanziato in ragione della capacità contributiva di ciascuno (art. 97 Cost., in combinato disposto con l’art. 119 Cost., oltre che con gli artt. 23, 53 e 32 Cost.).

È dedotta, poi, da entrambe le ricorrenti la violazione dell’art. 117 Cost.

Si evidenzia, infatti, che la contestata disciplina non appare riconducibile a nessuno dei titoli di competenza, pur astrattamente invocabili dallo Stato, quali la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, o la individuazione dei principi fondamentali nell’ambito della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica.

La sola Regione Veneto, ipotizza il contrasto dell’impugnata disciplina anche con l’art. 118 Cost., atteso che la previsione di un intervento finanziario «del livello di governo centrale» si risolverebbe in un’indebita interferenza nella gestione più propriamente organizzativa della sanità, ossia, in concreto, nell’esercizio delle funzioni amministrative che l’art. 118 Cost. vuole distribuire tra i diversi enti territoriali.

Entrambe le ricorrenti, inoltre, concordano nel ritenere che la contestata disciplina darebbe vita, in materia di tutela della salute, oggetto di potestà legislativa concorrente, ad un finanziamento vincolato, destinato, dunque, a risolversi in uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell’esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza.

La censurata disciplina contrasterebbe altresì con l’art. 120 Cost. dato che pur predisponendo un intervento sostitutivo ai sensi della citata norma costituzionale, non pone per legge criteri oggettivi per il monitoraggio del finanziamento e per l’estinzione del debito contratto dalle Regioni, né individua condizioni, garanzie e relative sanzioni.

Secondo la Corte deve essere, innanzitutto, dichiarata la inammissibilità delle questioni prospettate con riferimento ai parametri diversi da quelli ricavabili dal titolo V della parte seconda della Costituzione non attinenti specificamente alla produzione di fonti normative.

Secondo, infatti, un consolidato indirizzo della giurisprudenza costituzionale, le Regioni sono legittimate a censurare, in via di impugnazione principale, leggi dello Stato esclusivamente per questioni attinenti al riparto delle rispettive competenze, “essendosi ammessa la deducibilità di altri parametri costituzionali soltanto ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite. “.

Del pari inammissibili, ma per motivi diversi da quelli sopra indicati, sono, secondo la Corte, anche le questioni di legittimità costituzionale fondate sulla diretta evocazione di disposizioni contenute nel titolo V della parte seconda della Costituzione.

In proposito, in linea generale, si afferma che nei giudizi di legittimità costituzionale proposti in via principale, deve necessariamente sussistere, nel soggetto ricorrente, un interesse, attuale e concreto, a proporre l’impugnazione, in mancanza del quale il ricorso stesso è inammissibile.

In tale impostazione, emerge come l’unico interesse che le Regioni sono legittimate a far valere sia quello alla salvaguardia del riparto delle competenze delineato dalla Costituzione; esse, pertanto, hanno titolo a denunciare soltanto le violazioni che siano in grado di ripercuotere i loro effetti, in via diretta ed immediata, sulle prerogative costituzionali loro riconosciute dalla Costituzione.

Alla luce di tali argomentazioni, la Corte ritiene che i ricorsi in esame, anche laddove essi evocano

parametri desumibili dal titolo V della parte seconda della Costituzione, siano inammissibili in considerazione del fatto che le ricorrenti non lamentano la violazione, ad opera della normativa statale impugnata, delle norme sul riparto della competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni, qual è delineato dall'art. 117 Cost., ma contestano la scelta legislativa di destinare ad altre Regioni determinate risorse finanziarie, in quanto una simile scelta determinerebbe, per i motivi di censura brevemente illustrati, una "discriminazione irragionevole che genera disuguaglianza".

Al riguardo precisa, infine, la Corte che non spetta "ad essa effettuare valutazioni diverse da quelle afferenti, sul piano costituzionale, al corretto riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni."

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 del decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23 (Disposizioni urgenti per il ripiano selettivo dei disavanzi pregressi nel settore sanitario, nonché in materia di quota fissa sulla ricetta per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale), sia nel testo originario che in quello risultante all'esito delle modifiche apportate dalla relativa legge di conversione 17 maggio 2007, n. 64, promossi con due ricorsi della Regione Veneto e con due ricorsi della Regione Lombardia notificati il 18 maggio ed il 13 ed il 19 luglio 2007, depositati in cancelleria il 24 e il 26 maggio 2007, il 19 ed il 26 luglio 2007 ed iscritti ai numeri 25, 26, 32 e 34 del registro ricorsi 2007.

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

udito nell'udienza pubblica del 6 maggio 2008 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi gli avvocati Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto, Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Raffaele Tamiozzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Vengono all'esame della Corte quattro ricorsi, rispettivamente proposti, due dalla Regione Veneto (ricorsi nn. 25 e 32 del 2007) e due dalla Regione Lombardia (ricorsi nn. 26 e 34 del 2007), avverso il decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23 (Disposizioni urgenti per il ripiano selettivo dei disavanzi pregressi nel settore sanitario, nonché in materia di quota fissa sulla ricetta per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale), impugnato sia nel testo originario, che in quello risultante all'esito delle modifiche apportate dalla relativa legge di conversione 17 maggio 2007, n. 64.

Dei suddetti ricorsi va disposta, preliminarmente, la riunione, attesa la loro connessione.

Le questioni qui in esame investono, nella sostanza, il solo art. 1 del citato decreto-legge, atteso che, per un verso, l'impugnativa dell'art. 1-*bis* – effettuata unicamente dalla Regione Veneto nel secondo dei suoi ricorsi (ricorso n. 32 del 2007) – forma oggetto di un separato giudizio, mentre, per altro verso, nessuna censura è indirizzata nei confronti dell'art. 2 (norma, peraltro, comunque richiamata, formalmente in entrambi i ricorsi della Regione Veneto, ed implicitamente nel primo di quelli proposti dalla Regione Lombardia, indirizzandosi lo stesso avverso l'intero testo dell'impugnato decreto-legge), che si limita a disciplinare le modalità di entrata in vigore del medesimo decreto.

Molteplici sono i profili di illegittimità costituzionale dedotti dalle ricorrenti; la loro disamina, tuttavia, deve essere preceduta dalla specifica indicazione del contenuto delle disposizioni censurate.

È da premettere che, secondo le ricorrenti, il decreto-legge in questione si pone in controtendenza rispetto alla più recente evoluzione legislativa avutasi in materia, poiché, pur essendo stato ammesso, più volte, l'intervento dello Stato nel percorso di risanamento dei deficit sanitari regionali, tale partecipazione è stata, di regola, subordinata alla adozione di misure fortemente indicative della progressiva responsabilizzazione delle Regioni; ciò in coerenza con la soppressione dei trasferimenti statali in favore delle stesse, relativi al finanziamento della spesa sanitaria corrente e in conto capitale, disposta dall'art. 1, lettera *d*), del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133).

Anche alla luce di tali rilievi, pertanto, si deve chiarire la portata delle disposizioni impuginate.

2. - Al riguardo, l'art. 1 del decreto-legge in esame stabilisce, innanzitutto, che lo Stato – in deroga all'obbligo per le Regioni «di coprire gli eventuali disavanzi di gestione con oneri a proprio carico» – concorre «al ripiano dei disavanzi del Servizio sanitario nazionale per il periodo 2001-2005», in favore delle Regioni che soddisfino, però, alcuni requisiti (comma 1). Si richiede, in particolare, che, «al fine della riduzione strutturale del disavanzo nel settore sanitario», le Regioni sottoscrivano «l'accordo con lo Stato per i piani di rientro», nonché accedano «al fondo transitorio di cui all'articolo 1, comma 796, lettera *b*), della legge 296 del 2006» (lettera *a* del predetto comma 1). È necessaria, poi, «al fine dell'ammortamento del debito accumulato fino al 31 dicembre 2005», ed «in via ulteriore rispetto all'incremento nella misura massima dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive», la destinazione, da parte delle Regioni, «al settore sanitario in modo specifico, anche in via alternativa», di «quote di manovre fiscali già adottate o quote di tributi erariali attribuiti alle Regioni stesse», ovvero, nei limiti dei poteri loro assegnati dalla normativa statale di riferimento ed in conformità ad essa, di «misure fiscali da attivarsi sul proprio territorio, in modo tale da assicurare complessivamente risorse superiori rispetto a quelle derivanti dal predetto incremento nella misura massima» (lettera *b* sempre del comma 1).

È stabilito, inoltre, che, «per il periodo di imposta successivo al 31 dicembre 2006 e per i periodi seguenti fino all'anno 2010», per quelle Regioni – le quali approvino l'accordo «stipulato con i Ministri della salute e dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e dell'articolo 1, comma 796, lettera b), secondo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296» – «l'addizionale all'IRPEF e le maggiorazioni dell'aliquota dell'IRAP si applicano nella misura prevista al comma 174, ultimo periodo, dell'articolo 1 della medesima legge n. 311 del 2004»); tali incrementi, invece, «non si applicano nelle regioni nelle quali sia scattato formalmente, in modo automatico, l'innalzamento dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e della maggiorazione dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive» e – a seguito del raggiungimento dell'accordo con il Governo sulla copertura dei disavanzi di gestione del servizio sanitario regionale previsto «all'articolo 1, comma 1-bis, del decreto-legge 7 giugno 2006, n. 206, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 234» – «tale innalzamento non sia stato applicato» (comma 2).

Infine, è previsto che lo stanziamento per il ripiano delle situazioni debitorie accumulate dalle Regioni nel settore sanitario sia pari a 3.000 milioni di euro per l'anno 2007, da ripartire «tra le regioni interessate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, sentito il Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali»; in particolare, poi, i criteri per l'erogazione dello stanziamento dovranno essere definiti «sulla base dei debiti accumulati fino al 31 dicembre 2005, della capacità fiscale regionale e della partecipazione delle regioni al finanziamento del fabbisogno sanitario», prevedendosi, conclusivamente, che alla copertura finanziaria degli oneri derivanti dallo stesso decreto si provvede «mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2007-2009, nell'ambito dell'unità previsionale di base di conto capitale "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2007» (comma 3).

3. - Così precisato, nelle sue linee essenziali, il contenuto della disciplina in contestazione, deve osservarsi come le ricorrenti lamentino, in sostanza, che tale disciplina determinerebbe il paradossale risultato di penalizzare quelle Regioni «le cui capacità gestionali e amministrative» hanno garantito «situazioni di maggiore equilibrio e maggiore efficienza», non di rado «anche attraverso percorsi di responsabilizzazione della collettività regionale, come il ricorso alla leva fiscale». Per contro, il legislatore avrebbe compiuto una scelta che si traduce in «un forte disincentivo al reperimento di risorse nell'ambito della finanza regionale, finalizzate al mantenimento di un servizio sanitario efficiente ed economicamente sostenibile», tradendo così quel «carattere incentivante», più volte individuato dalla giurisprudenza costituzionale «in relazione al finanziamento statale ai fini del conseguimento degli obiettivi di programmazione sanitaria e del connesso miglioramento del livello di assistenza» (sono richiamate le sentenze di questa Corte [n. 98 del 2007](#) e [n. 36 del 2005](#)) e «finendo in realtà per incoraggiare soltanto politiche di minor rigore».

Orbene, su tali basi entrambe le ricorrenti ipotizzano, sotto svariati profili, l'illegittimità costituzionale della disciplina del decreto-legge n. 23 del 2007, anche nel testo emendato dalla legge di conversione n. 64 del 2007, per contrasto, complessivamente, con gli artt. 3, 23, 32, 53, 77, 81, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché con il principio di leale collaborazione.

4. - Ciò premesso in via generale, deve essere, innanzitutto, dichiarata la inammissibilità delle questioni prospettate con riferimento ai parametri diversi da quelli ricavabili dal titolo V della parte seconda della Costituzione non attinenti specificamente alla produzione di fonti normative, poiché la loro evocazione non risulta, *prima facie*, destinata a far valere una menomazione delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alle ricorrenti; ciò vale, in particolare, per i parametri di cui agli artt. 3, 23, 32, 53 e 97 della Costituzione. Secondo, infatti, «un consolidato indirizzo della giurisprudenza costituzionale (si vedano, tra le altre, le sentenze numeri 116 del 2006; 383 del 2005; 287, 196, e 4 del 2004; 274 del 2003), le Regioni sono legittimate a censurare, in via di impugnazione principale, leggi dello Stato esclusivamente per questioni attinenti al riparto delle rispettive competenze», essendosi «ammessa la deducibilità di altri parametri costituzionali soltanto ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente

garantite» (così, in particolare, oltre quelle già richiamate, la [sentenza n. 401 del 2007](#)); l'evenienza da ultimo indicata deve, però, escludersi nel caso di specie, atteso che la dedotta violazione, da parte delle ricorrenti, di parametri diversi da quelli contenuti nel titolo V della parte seconda della Costituzione non si risolve nella denuncia di una menomazione delle proprie competenze legislative, amministrative o finanziarie.

Allo stesso esito, sostanzialmente per le medesime ragioni, sono destinate anche le questioni relative al sistema di produzione delle fonti normative, proposte dalla sola Regione Lombardia in ordine alla legge n. 64 del 2007, di conversione del decreto-legge n. 23 del 2007, sospettata di illegittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 77, secondo comma, e 81, quarto comma, Cost. Quanto, infatti, al primo di tali parametri, se è vero che – come rammenta la stessa ricorrente – il sindacato della Corte sulla sussistenza dei presupposti della necessità ed urgenza, ai quali è subordinato l'esercizio del potere di decretazione d'urgenza, è venuto ulteriormente precisandosi (essendosi in particolare escluso, con la [sentenza n. 171 del 2007](#), che l'avvenuta conversione in legge di un decreto-legge valga, di per sé, a sanare tale vizio; nello stesso senso, di recente, anche la [sentenza n. 128 del 2008](#)), nondimeno anche tale profilo di illegittimità deve tradursi – nei giudizi in via principale promossi dalle Regioni – nella lesione di competenze regionali (*ex multis*, [sentenza n. 116 del 2006](#)).

Gli stessi rilievi valgono anche per il dedotto contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost., in relazione al quale, peraltro, deve notarsi che il comma 2 dell'art. 1 del censurato decreto-legge n. 23 del 2007, comunque, individua i mezzi per fare fronte all'onere finanziario derivante dal contributo statale al ripiano dei disavanzi maturati in sede regionale nel settore della sanità.

5. - Del pari inammissibili, ma per motivi diversi da quelli sopra indicati, sono anche le questioni di legittimità costituzionale fondate sulla diretta evocazione di disposizioni contenute nel titolo V della parte seconda della Costituzione.

6. - In proposito, va premesso, in linea generale, che nei giudizi di legittimità costituzionale proposti in via principale, deve necessariamente sussistere, nel soggetto ricorrente, un interesse, attuale e concreto, a proporre l'impugnazione, in mancanza del quale il ricorso stesso è inammissibile.

In particolare, ai sensi dell'art. 127, secondo comma, Cost., la Regione è legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale quando una legge o un atto avente forza di legge, dello Stato o di altra Regione, «leda la *sua* sfera di competenza». Allo stesso modo l'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, dispone che quando una Regione «ritenga che una legge od atto avente forza di legge della Repubblica invada la sfera della competenza ad *essa* assegnata dalla Costituzione», può «promuovere l'azione di legittimità costituzionale davanti alla Corte».

E nella medesima prospettiva si pone l'art. 32 della legge 11 marzo 1953, n. 87, secondo il quale la «questione della legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge dello Stato può essere promossa dalla Regione che ritiene dalla legge o dall'atto invasa la sfera della competenza assegnata alla Regione *stessa* dalla Costituzione e da leggi costituzionali».

Analoga previsione, nei giudizi per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni è contenuta nell'art. 39 della medesima legge n. 87 del 1953.

Dall'esame delle suddette disposizioni, in sostanza, emerge come l'unico interesse che le Regioni sono legittimate a far valere sia quello alla salvaguardia del riparto delle competenze delineato dalla Costituzione; esse, pertanto, hanno titolo a denunciare soltanto le violazioni che siano in grado di ripercuotere i loro effetti, in via diretta ed immediata, sulle prerogative costituzionali loro riconosciute dalla Costituzione. Da ciò consegue che è in tale quadro – caratterizzato dalla necessità che l'iniziativa assunta dalle Regioni ricorrenti sia oggettivamente diretta a conseguire l'utilità propria, ovviamente, del tipo di giudizio che, di volta in volta, venga in rilievo – che deve essere valutata la sussistenza dell'interesse ad agire, da postulare soltanto quando esso presenti le caratteristiche della concretezza e dell'attualità, consistendo in quella utilità diretta ed immediata che il soggetto che agisce può ottenere con il provvedimento richiesto al giudice.

7. - Alla luce dei suddetti principi, deve ritenersi che i quattro ricorsi oggi all'esame della Corte – anche laddove essi evocano parametri desumibili dal titolo V della parte seconda della Costituzione

– siano inammissibili. In sostanza, le ricorrenti non lamentano la violazione, ad opera della normativa statale impugnata, delle norme sul riparto della competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni, qual è delineato dall'art. 117 Cost.

Esse, in particolare, non si dolgono di una presunta ingerenza dello Stato, mediante l'adozione del contestato decreto-legge e della relativa legge di conversione, nella potestà legislativa loro riconosciuta dalla Costituzione; né deducono la menomazione di alcuna loro prerogativa legislativa nella materia della tutela della salute. E neppure deducono che, in via di principio, lo Stato non avrebbe avuto alcuna legittimazione a dettare la normativa impugnata, ma si limitano a contestarne il contenuto senza l'affermazione di un loro autonomo titolo ad emanare quella stessa normativa.

Le Regioni Veneto e Lombardia, in definitiva, si limitano a contestare la scelta legislativa di destinare, ad altre Regioni, determinate risorse finanziarie, sul presupposto che essa pregiudicherebbe la «qualità e quantità delle prestazioni» rese dalle ricorrenti nel settore sanitario, chiamandole, inoltre, «alla sopportazione degli oneri generali di una spesa inefficiente ed eccessiva» (alla quale non hanno concorso) che pertanto determinerebbe una «discriminazione irragionevole» che «genera disuguaglianza».

A questo riguardo, pertanto, non può che rilevarsi come non spetti a questa Corte effettuare valutazioni diverse da quelle afferenti, sul piano costituzionale, al corretto riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni.

Ciò premesso, proprio le considerazioni poc'anzi svolte, circa i limiti della legittimazione delle Regioni ad impugnare leggi dello Stato, inducono a ritenere che i quattro ricorsi in esame, non investendo il riparto di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, non possano essere considerati ammissibili.

Sotto altro aspetto, non meno rilevante, va osservato – ancora con riferimento al suindicato parametro costituzionale – come nessuna utilità diretta ed immediata le ricorrenti potrebbero trarre, sul piano sostanziale, da una eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della contestata disciplina legislativa statale, per violazione del parametro in questione.

Una tale declaratoria, infatti, non sarebbe comunque idonea ad arrecare alcun vantaggio, giuridicamente rilevante, né per le finanze delle ricorrenti, né per la loro capacità gestionale in materia sanitaria, né per il miglioramento dei livelli di assistenza sanitaria alla popolazione che esse già assicurano, ma si tradurrebbe unicamente in un danno per quelle «Regioni interessate» (cui fa riferimento il comma 3 dell'art. 1 del contestato decreto-legge) alle quali viene imputata, dalle ricorrenti, una gestione dei servizi sanitari di propria competenza non oculata e, dunque, causa principale, se non esclusiva, dei deficit di bilancio oggetto di parziale ripiano mediante l'intervento finanziario dello Stato.

In definitiva, dunque, la eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della normativa statale oggetto di censura presenterebbe, sul piano effettuale, quella portata di puro principio, di massima o accademica, inidonea ad integrare l'interesse ad agire.

Neanche può ritenersi sussistente una astratta idoneità della disciplina in contestazione ad influire sull'autonomia finanziaria delle Regioni ricorrenti, di cui all'art. 119 Cost., in particolare limitando il reperimento di risorse da destinare alla gestione del servizio sanitario regionale. Quello previsto dalle norme impugnate è, infatti, un intervento che, da un lato, favorisce altre Regioni e, dall'altro, è effettuato con oneri a carico della fiscalità generale, sicché la eventuale caducazione di tali norme non comporterebbe – anche per l'assenza di un fondo sanitario nazionale (ora soppresso, come rammentano le stesse ricorrenti) destinato esclusivamente al finanziamento della spesa sanitaria – la redistribuzione di maggiori risorse in favore di tutte le Regioni (Veneto e Lombardia comprese).

Infine, nella stessa prospettiva, assume valore la constatazione, più volte ribadita da questa Corte, che l'autonomia finanziaria delle Regioni delineata dal novellato testo dell'art. 119 Cost. si presenta, in larga misura, ancora *in fieri*. Ed è evidente come, nell'attuale fase di perdurante inattuazione della citata disposizione costituzionale, le Regioni siano legittimate a contestare interventi legislativi dello Stato, concernenti il finanziamento della spesa sanitaria, soltanto qualora

lamentino una diretta ed effettiva incisione della loro sfera di autonomia finanziaria; evenienza, questa, neppure dedotta in giudizio dalle due ricorrenti.

Resta, tuttavia, fermo che, a prescindere dalla stessa attuazione dell'art. 119 Cost., potrà pur sempre trovare applicazione la disposizione del quinto comma di detto articolo, secondo cui, al fine di «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni».

Da ultimo, il riferimento anche agli artt. 118 e 120 della Costituzione, pure prospettati come parametri violati, si presenta del tutto inconferente e parimenti inammissibili sono le censure.

Quanto al primo, deve rilevarsi come, nella specie, si versi non in un'ipotesi di allocazione a livello statale di funzioni regionali o di altri enti territoriali, bensì di un intervento diretto dello Stato, a livello legislativo, destinato ad interessare soggetti diversi dalla Regioni ricorrenti, e quindi privo di un'incidenza – se non mediata – sulle funzioni da esse svolte.

Analogamente, quanto al secondo, deve rilevarsi che il monitoraggio del finanziamento di cui alla normativa impugnata (monitoraggio, in particolare, previsto dal comma 3 dell'art. 1 del decreto-legge n. 23 del 2007), nemmeno astrattamente può integrare un intervento di controllo sostitutivo dello Stato sulle Regioni, costituendo, invece, una misura diretta alla verifica della regolarità della utilizzazione, da parte delle Regioni interessate, del finanziamento stesso, concesso dallo Stato per il parziale ripiano dei deficit di bilancio verificatisi nel settore sanitario nel periodo preso in considerazione dallo stesso decreto-legge.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-bis del decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23 (Disposizioni urgenti per il ripiano selettivo dei disavanzi pregressi nel settore sanitario, nonché in materia di quota fissa sulla ricetta per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 maggio 2007, n. 64, promossa dalla Regione Veneto con il ricorso n. 32 del 2007;

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 del decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23 (Disposizioni urgenti per il ripiano selettivo dei disavanzi pregressi nel settore sanitario, nonché in materia di quota fissa sulla ricetta per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale), sia nel loro testo originario, che in quello risultante all'esito delle modifiche apportate dalla legge di conversione 17 maggio 2007, n. 64, promosse dalla Regione Veneto, in riferimento agli articoli 3, 32, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 del testo originario del decreto-legge n. 23 del 2007, e dell'art. 1 del medesimo decreto-legge n. 23 del 2007, come modificato dalla legge di conversione n. 64 del 2007, promosse dalla Regione Lombardia, in riferimento agli articoli 3, 23, 32, 53, 77, secondo comma, 81, quarto comma, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 giugno 2008.

Sentenza del 20 giugno 2008, n. 222		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Veneto	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Materie	Professioni e attività professionale Turismo Formazione professionale Principio di leale collaborazione	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 10, comma 4, 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) convertito, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2007, n. 40	artt. 117 e 118, Cost. principio di leale collaborazione	non fondatezza della questione
Sintesi		
<p>La Regione Veneto ha impugnato la norma statale che liberalizza l'esercizio dell'attività di guida turistica e di accompagnatore turistico in quanto ritenuta lesiva dell'autonomia legislativa regionale in materia di turismo o, comunque, del principio di leale collaborazione.</p> <p>La Corte non accoglie i ricorsi della ricorrente e considera la norma censurata legittimo esercizio della competenza statale concorrente in materia di professioni, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost..</p> <p>Si tratta di una competenza che prescinde dal settore nel quale l'attività professionale si esplica e corrisponde all'esigenza di una disciplina uniforme sul piano nazionale che sia coerente anche con i principi dell'ordinamento comunitario.</p> <p>Proprio in conseguenza di alcune procedure di infrazione promosse dalla Commissione CE nei confronti dello Stato italiano in sede di conversione del decreto-legge che contiene la disposizione impugnata, è stata introdotta la norma che consente alle guide turistiche abilitate nel Paese comunitario di appartenenza di esercitare liberamente la loro professione nel territorio italiano.</p> <p>La norma in questione è stata considerata dalla Corte anche coerente con i criteri fissati dal d. lgs. 30/2006, concernente la ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, che individua le rispettive competenze dello Stato e delle Regioni in relazione alla disciplina di una attività professionale.</p> <p>La ricorrente ha altresì impugnato la medesima norma statale nella parte in cui prevede la promozione da parte delle Regioni di sistemi di accreditamento per le guide turistiche specializzate in particolari siti, località e settori, in quanto lesiva della competenza legislativa regionale in materia di formazione professionale.</p> <p>La Corte dichiara infondata anche tale censura perché si tratta di una previsione non vincolante, "che resta, comunque, affidata all'iniziativa delle Regioni."</p>		

Infondata è stata giudicata, infine, anche la censura relativa alla pretesa violazione del principio di leale collaborazione, in quanto tale principio non opera nei casi, quale quello di specie, in cui la norma statale detta principi fondamentali in una materia di legislazione concorrente.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 4, del 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), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 aprile 2007, n. 40 (Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 31 gennaio 2007, recante misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese), promosso con ricorso della Regione Veneto, notificato il 29 maggio 2007, depositato in cancelleria il 6 giugno 2007 ed iscritto al n. 27 del registro ricorsi 2007.

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

udito nell'udienza pubblica del 20 maggio 2008 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi l'avvocato Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Danilo Del Gaizo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - La Regione Veneto ha impugnato, tra gli altri, l'art. 10, comma 4, del 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), nel testo modificato dalla relativa legge di conversione 2 aprile 2007, n. 40, nella parte in cui introduce disposizioni volte a liberalizzare l'esercizio dell'attività di guida turistica ed a semplificare alcuni adempimenti connessi.

2. - Riservata ad altra pronuncia la decisione sull'impugnazione – effettuata con il medesimo ricorso – di altre disposizioni della stessa legge n. 40 del 2007, si osserva che nel decreto-legge n. 7 del 2007, l'art. 10, comma 4, era così formulato: «Le attività di guida turistica e accompagnatore turistico, come disciplinate dalle legge 29 marzo 2001, n. 135, e successive modificazioni, non possono essere subordinate all'obbligo di autorizzazioni preventive, al rispetto di parametri numerici e a requisiti di residenza, fermo restando il possesso dei requisiti di qualificazione professionale secondo la normativa di cui alla citata legge n. 135 del 2001. Ai soggetti titolari di laurea in lettere con indirizzo in storia dell'arte o in archeologia o altro titolo equipollente, l'esercizio dell'attività di guida turistica o accompagnatore turistico non può essere negato, né subordinato allo svolgimento dell'esame abilitante di cui alla citata legge n. 135 del 2001 o di altre prove selettive, restando consentita la verifica delle conoscenze linguistiche soltanto quando le stesse non siano state oggetto del corso di studi.».

Il nuovo testo dell'art. 10, comma 4, risultante dalle modificazioni apportate in sede di conversione, recita: «Le attività di guida turistica e accompagnatore turistico, come disciplinate dalle legge 29 marzo 2001, n. 135, e successive modificazioni, non possono essere subordinate all'obbligo di autorizzazioni preventive, al rispetto di parametri numerici e a requisiti di residenza, fermo restando il possesso dei requisiti di qualificazione professionale previsti dalle normative regionali. Ai soggetti titolari di laurea in lettere con indirizzo in storia dell'arte o in archeologia o altro titolo equipollente, l'esercizio dell'attività di guida turistica non può essere negato, né subordinato allo svolgimento dell'esame abilitante o di altre prove selettive, salva la previa verifica delle conoscenze linguistiche e del territorio di riferimento. Al fine di migliorare la qualità dell'offerta del servizio in relazione a specifici territori o contesti tematici, le regioni promuovono sistemi di accreditamento, non vincolanti, per le guide turistiche specializzate in particolari siti, località e settori. Ai soggetti titolari di laurea o diploma universitario in materia turistica o titolo equipollente non può essere negato l'esercizio di accompagnatore turistico, fatta salva la previa verifica delle conoscenze specifiche quando non siano state oggetto del corso di studi. I soggetti abilitati allo svolgimento dell'attività di guida turistica nell'ambito dell'ordinamento giuridico del Paese comunitario di appartenenza operano in regime di libera prestazione dei servizi senza necessità di alcuna autorizzazione, né abilitazione, sia essa generale o specifica».

3. - Dal confronto dei due testi risulta eliminato, nella legge di conversione, il riferimento alla normativa di cui alla legge n. 135 del 2001 quanto al «possesso dei requisiti di qualificazione professionale», e previsto un rinvio alle norme regionali che – nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione nazionale – disciplinano in materia di requisiti di professionalità, quelli necessari per lo svolgimento delle attività di guida e di accompagnatore turistici.

Dal testo definitivo del comma 1 dello stesso art. 10, si ricava anche che le finalità dell'intervento normativo sono quelle di «garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità sul territorio nazionale e il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché assicurare ai consumatori finali migliori condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale, in conformità al principio comunitario della concorrenza e alle regole sancite dagli artt. 81, 82, e 86 del Trattato istitutivo della Comunità europea». Come fonte regolatrice primaria dell'attività professionale delle guide turistiche e degli accompagnatori turistici, l'articolo sopprime ogni autorizzazione regionale preventiva, i parametri numerici ed i requisiti di residenza considerandoli ostacoli al libero svolgimento delle indicate attività, facendo salve solo le condizioni

di qualificazione professionale previste dalla legislazione regionale. La legge riconosce ancora ai titolari di laurea in lettere con indirizzo in storia dell'arte o in archeologia, o titolo equipollente, la facoltà di esercitare liberamente l'attività di guida turistica, sopprimendo ogni esame abilitante (fatta salva la previa verifica delle conoscenze linguistiche e del territorio di riferimento), nonché ai titolari di laurea o di diploma universitario in materia turistica, o titolo equipollente, la facoltà di esercitare liberamente l'attività di accompagnatore turistico, salva la verifica delle conoscenze specifiche, quando non sono oggetto del relativo corso di studi.

La legge prevede infine che le Regioni, al fine di migliorare la qualità dell'offerta del servizio in relazione a specifici territori o contesti tematici, promuovano sistemi di accreditamento, non vincolanti, per le guide turistiche specializzate in particolari siti, località o settori, e che i soggetti abilitati allo svolgimento dell'attività di guida turistica nell'ambito dell'ordinamento giuridico del paese comunitario di appartenenza, operino in regime di libera prestazione dei servizi senza necessità di alcuna autorizzazione, né abilitazione generale o specifica.

4. - La ricorrente censura la norma impugnata rivendicando, nella materia, una sua competenza legislativa residuale, capace di sostituirsi completamente a quella statale. Tale competenza sarebbe stata esercitata dalla Regione Veneto con la propria legge 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo), prevedendo il superamento di un esame di abilitazione, l'iscrizione in un elenco provinciale e il rilascio di una licenza da parte dei Comuni.

A giudizio della Regione, il principio comunitario di libera concorrenza, richiamato dall'art. 10, comma 1, al fine di affermare la competenza statale, sarebbe stato erroneamente invocato.

La Regione Veneto ritiene inoltre irrazionale la norma impugnata, nella parte in cui consente ai soli titolari di laurea in lettere con indirizzo in storia dell'arte o in archeologia o titolo equipollente l'esercizio dell'attività di guida turistica, senza alcuna previa selezione, e, in maniera analoga, ai soli titolari di laurea o diploma universitario in materia turistica o titolo equipollente l'esercizio dell'attività di accompagnatore turistico senza ulteriore esame. Altrettanto irragionevole – a suo giudizio – sarebbe la norma impugnata, nella parte in cui reintroduce di fatto la necessità di una prova abilitante, richiedendo per le guide turistiche «la previa verifica delle conoscenze linguistiche e del territorio di riferimento» e, per gli accompagnatori turistici, «la previa verifica delle conoscenze specifiche quando non siano state oggetto del corso di studi».

La norma impugnata sarebbe infine – secondo la Regione ricorrente – lesiva della competenza regionale residuale prevista dall'art. 117, quarto comma, Cost. in materia di formazione professionale, nella parte in cui impone alle Regioni di promuovere sistemi di accreditamento per le guide turistiche specializzate in particolari siti, località e settori.

5. - Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che, fermi restando i profili di tutela della concorrenza, la norma impugnata regola aspetti dell'esercizio di un'attività professionale, rispetto ai quali l'incidenza nel campo turistico è del tutto ininfluyente ai fini della ripartizione delle competenze prevista dall'art. 117 Cost., dovendosi piuttosto ricondurre la disciplina in esame – per il suo carattere necessariamente unitario – alla materia delle «professioni» prevista dall'art. 117, terzo comma, Cost., mentre resta affidata alla competenza regionale la disciplina degli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale (vengono richiamate le sentenze di questa Corte n. 40 e n. 153 del 2006; n. 319, n. 355 e n. 424 del 2004; n. 353 del 2003).

Quanto alla pretesa violazione del principio di leale collaborazione, osserva la difesa erariale che esso non impone affatto lo strumento dell'intesa per la fissazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente quando il legislatore statale legifera in materie rientranti nella propria competenza esclusiva.

6. - La questione non è fondata.

7. - Questa Corte ritiene che, quale che sia il settore in cui una determinata professione si espliciti, la determinazione dei principi fondamentali della relativa disciplina spetta sempre allo Stato, nell'esercizio della propria competenza concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

L'attribuzione della materia delle «professioni» alla competenza concorrente dello Stato, prevista dalla citata disposizione costituzionale, prescinde, cioè, dal settore nel quale l'attività professionale

si esplica e corrisponde all'esigenza di una disciplina uniforme sul piano nazionale che sia coerente anche con i principi dell'ordinamento comunitario. Nel caso in esame, la norma censurata regola aspetti che sono propri dell'esercizio di una specifica attività professionale, la cui incidenza nel campo turistico risulta ininfluenza ai fini del riparto di competenze delineato dall'art. 117 Cost.

Si deve osservare che le rilevanti modifiche apportate all'art. 10, comma 4, dalla legge di conversione n. 40 del 2007 sono state anche la conseguenza di alcune procedure di infrazione promosse dalla Commissione CE nei confronti dello Stato italiano, la cui normativa impediva alle guide comunitarie di esercitare liberamente la loro professione sul territorio nazionale (si veda in particolare, [la sentenza della Corte di giustizia 26 febbraio 1991, nella causa C-180/89](#)).

Su un piano più generale, deve dirsi ancora che la norma impugnata è coerente con i principi enunciati dal d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 30 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131) che delineano i ruoli rispettivi dello Stato e delle Regioni riguardo alla disciplina di una attività professionale. Tali principi affermano che la potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale (art. 1, comma 3); che l'esercizio della professione è espressione della libertà di iniziativa economica costituzionalmente tutelata in tutte le sue forme e applicazioni, purché non contrarie a norme imperative, all'ordine pubblico ed al buon costume e che le Regioni non possono adottare provvedimenti che ostacolano l'esercizio della professione (art. 2, comma 1), perché tale esercizio deve svolgersi nel rispetto della disciplina statale di tutela della concorrenza (art. 3, comma 1).

8. - Infondata è anche la censura della norma impugnata, nella parte in cui – prevedendo la promozione da parte delle Regioni di sistemi di accreditamento per le guide turistiche specializzate in particolari siti, località e settori – non sarebbe rispettosa della competenza regionale in materia di formazione professionale.

E' sufficiente, in proposito, osservare che la previsione non è vincolante e che essa si riferisce solo all'eventualità della formazione di guide "specializzate" che resta, comunque, affidata all'iniziativa delle Regioni.

9. - Infondata è anche la censura della Regione ricorrente relativa alla pretesa violazione del principio di leale collaborazione. Tale principio non opera, infatti, nelle fattispecie in cui, come nella presente, la norma nazionale detta principi fondamentali in una materia di legislazione concorrente (sentenze [n. 159 del 2008](#) e [n. 401 del 2007](#))

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso n. 27 del registro ricorsi 2007 dalla Regione Veneto;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 4, del 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), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 aprile 2007, n. 40, sollevata, in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 giugno 2008.

Sentenza del 27 giugno 2008, n. 232		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Puglia	
Materie	Ambiente e beni culturali	
Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
art. 11, comma 4bis, legge della Regione Puglia 23 giugno 2006, n. 17 (Disciplina della tutela e dell'uso della costa)	art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.	illegittimità costituzionale
Sintesi		
<p>La Corte ritorna sul tema della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost..</p> <p>L'occasione è offerta dal giudizio di legittimità costituzionale promosso dallo Stato avverso ad una disposizione della Regione Puglia: il comma 4bis dell'articolo 11 della legge regionale 17/2006 (Disciplina della tutela e dell'uso della costa).</p> <p>Tale disposizione, introdotta con un articolo della finanziaria regionale del 2007, si inserisce nel contesto normativo regionale che disciplina l'esercizio delle funzioni amministrative connesse alla gestione del demanio marittimo e il procedimento per le relative concessioni, rilasciate per finalità turistico-ricreative, prevedendo, in particolare, la possibilità di mantenere, al fine di svolgere attività collaterali alla balneazione, le opere precarie oltre al periodo estivo per le quali sono state debitamente autorizzate "anche in deroga ai vincoli previsti dalle normative in materia di tutela territoriale, paesaggistica, ambientale e idrogeologica".</p> <p>La modifica introdotta dal legislatore regionale è dichiarata dalla Corte illegittima in quanto lesiva della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente.</p> <p>Occorre considerare infatti che si tratta di opere realizzate su aree del demanio marittimo e pertanto presentano un duplice regime giuridico: da una parte, in quanto nuove costruzioni, sono sottoposte al preventivo rilascio del relativo titolo edilizio, ai sensi della normativa statale vigente in materia edilizia, dall'altro, considerato che insistono su un'area sottoposta per legge a tutela paesaggistica, devono ottenere, ai sensi del d.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), la positiva valutazione della compatibilità paesaggistica mediante il rilascio della relativa autorizzazione.</p> <p>Infatti il Codice dei beni culturali e del paesaggio ricomprende tra i beni paesaggistici tutelati per legge anche le aree costiere; questo comporta che, ai fini della salvaguardia del paesaggio e dell'ambiente ogni intervento di modifica dello stato dei luoghi, ivi compresa la realizzazione di nuove opere, deve ottenere la relativa autorizzazione paesaggistica.</p> <p>Tale autorizzazione rientra, afferma la Corte, tra quegli "istituti di protezione ambientale uniforme validi in tutto il territorio nazionale" che lo Stato può legittimamente porre nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di ambiente e che le Regioni devono rigorosamente rispettare nell'esercizio delle proprie competenze.</p> <p>Come evidenziato dalla Corte, un costante orientamento giurisprudenziale riconosce alle Regioni la possibilità di "assumere tra i propri scopi anche indirette finalità di tutela ambientale", ma sempre nel rispetto dei livelli uniformi di tutela dettati dallo Stato nell'esercizio della propria competenza</p>		

esclusiva in materia di ambiente.

Così non è stato nel caso in esame. Il legislatore della Regione Puglia consentendo, attraverso il proprio intervento di modifica, il mantenimento delle opere precarie in aree demaniali “anche in deroga ai vincoli previsti dalle normative in materia di tutela (...) paesaggistica”, non ha rispettato il limite dell’autorizzazione paesaggistica che lo Stato ha posto a tutela e salvaguardia del paesaggio e dell’ambiente.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del comma 4-*bis* dell’art. 11 della legge della Regione Puglia 23 giugno 2006, n. 17 (Disciplina della tutela e dell’uso della costa), introdotto dall’art. 42 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 18 giugno 2007, depositato in cancelleria il successivo 23 giugno ed iscritto al n. 30 del registro ricorsi 2007.

Visto l’atto di costituzione, fuori termine, della Regione Puglia;

udito nell’udienza pubblica del 20 maggio 2008 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

udito l’avvocato dello Stato Paola Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale del comma 4-*bis* dell'art. 11 della legge della Regione Puglia 23 giugno 2006, n. 17 (Disciplina della tutela e dell'uso della costa), introdotto dall'art. 42 della legge della stessa Regione 16 aprile 2007, n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia), secondo il quale «il mantenimento per l'intero anno delle strutture precarie e amovibili di facile rimozione, funzionali all'attività turistico-ricreativa e già autorizzate per il mantenimento stagionale, è consentito anche in deroga ai vincoli previsti dalle normative in materia di tutela territoriale, paesaggistica, ambientale e idrogeologica».

Il ricorrente censura la disposizione in esame prospettando la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in quanto essa invaderebbe la potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela dell'ambiente, alla quale è stata data attuazione, con riguardo ai beni paesaggistici, con le disposizioni contenute negli artt. 142, 146 e 149 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

2. - La questione è fondata.

3. - Per una compiuta disamina della censura proposta dalla difesa dello Stato occorre collocare la norma impugnata nel più ampio contesto normativo della legge regionale n. 17 del 2006.

Detta legge disciplina, tra l'altro, l'esercizio delle funzioni amministrative connesse alla gestione del demanio marittimo e regola gli adempimenti ed il procedimento per il rilascio, il rinnovo e la variazione delle concessioni di aree o beni del demanio medesimo («concessione demaniale marittima», quale prevista dall'art. 10, comma 3, della medesima legge).

La suddetta concessione, rilasciata per finalità turistico-ricreativa, ha la durata di sei anni, secondo quanto previsto dal comma 2 dell'art. 01 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, recante «Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime», come convertito dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, nonché dall'art. 10, comma 6, della stessa legge regionale n. 17 del 2006.

Ai sensi dell'art.11, comma 4, della legge regionale in esame, «la gestione di stabilimenti balneari e di altre strutture connesse alle attività turistiche ricadenti su aree demaniali regolarmente concesse è consentita per l'intero anno, al fine di svolgere attività collaterali alla balneazione, con facoltà di mantenere le opere assentite, ancorché precarie, qualora, prima della scadenza della concessione, sia stata prodotta regolare istanza di rinnovo e, comunque, sino alle relative determinazioni dell'autorità competente».

In funzione, dunque, dello svolgimento, regolarmente autorizzato, per l'intero anno di attività collaterali alla balneazione, le opere precarie – quali gli stabilimenti balneari e le altre strutture connesse alle attività turistiche – destinate, *ab origine*, a far fronte ad esigenze di carattere temporaneo nel periodo estivo, possono essere mantenute oltre il suddetto periodo, cioè in un arco temporale diverso da quello assentito.

4. - Nel contesto normativo sopra richiamato si inserisce la disposizione ora impugnata.

Il comma 4-*bis* oggetto di censura stabilisce, infatti, che «il mantenimento per l'intero anno delle strutture precarie e amovibili di facile rimozione, funzionali all'attività turistico-ricreativa e già autorizzate per il mantenimento stagionale, è consentito anche in deroga ai vincoli previsti dalle normative in materia di tutela territoriale, paesaggistica, ambientale e idrogeologica».

La disposizione sospettata di illegittimità costituzionale deve, pertanto, essere esaminata tenendo presente il complessivo regime giuridico delle opere di nuova costruzione, tra le quali rientra, ai sensi dell'art. 3, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), «l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi,

magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee», che siano realizzati su aree del demanio marittimo oggetto di concessione.

È quindi evidente, da un lato, che la disciplina amministrativa dell'uso del territorio, come delineata nei principi generali sanciti dal legislatore statale, nella materia del governo del territorio, prevede il rilascio di titoli abilitativi ad edificare; dall'altro, che l'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, ai fini della salvaguardia del paesaggio e dell'ambiente, richiede che intervenga, da parte dell'Amministrazione, la positiva valutazione della compatibilità paesaggistica, mediante il rilascio della relativa autorizzazione.

5. - Così delineato il contesto normativo nel cui ambito si inserisce la norma regionale oggetto di censura, è fuor di dubbio che essa leda l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione al citato art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004.

Il suddetto art. 146, infatti, prevede che i proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge, a termini del precedente art. 142 (tra i quali rientrano i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia) non possono distruggerli, né introdurre modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione ed hanno l'obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendono intraprendere al fine di ottenere il rilascio della autorizzazione paesaggistica; quest'ultima costituisce atto autonomo da valere come presupposto rispetto al permesso di costruire e agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio.

La norma sottoposta a scrutinio, invece, consente il mantenimento delle opere precarie in questione, oltre il periodo autorizzato in relazione alla durata della stagione balneare, in mancanza della necessaria positiva valutazione di compatibilità paesaggistica.

Come questa Corte ha già avuto modo di affermare, la tutela ambientale e paesaggistica, la quale ha ad oggetto un bene complesso ed unitario, che costituisce un valore primario ed assoluto, rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenze [n. 367 del 2007](#) e [n. 182 del 2006](#)).

Ciò, se non esclude la possibilità che leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., o di quella residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., possano assumere tra i propri scopi anche indirette finalità di tutela ambientale ([sentenza n. 232 del 2005](#)), non consente, tuttavia, che le stesse introducano deroghe agli istituti di protezione ambientale uniformi, validi in tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica.

6. - Deve, pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 4-*bis* dell'art. 11 della legge della Regione Puglia n. 17 del 2006, introdotto dall'art. 42 della legge della medesima Regione n. 10 del 2007.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 4-*bis* dell'art. 11 della legge della Regione Puglia 23 giugno 2006, n. 17 (Disciplina della tutela e dell'uso della costa), introdotto dall'art. 42 della legge della medesima Regione 16 aprile 2007, n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2008.