



Consiglio Regionale del Lazio

Servizio Legislativo

SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE DI INTERESSE REGIONALE

I SEMESTRE 2007



Pubblicazione a cura
del Servizio Legislativo

Supervisione

Dr. Costantino Vespasiano (Direttore del Servizio Legislativo)

Coordinamento:

Dr. Giovanni Lavitola

Elaborazione:

Dr. Fabrizio Cecere, Dr. Francesco Drago, Avv. Enrico Laurenti, Avv. Teresa Malavenda, Dr.ssa Alessandra Tartaglia

Redazione grafica:

Dr. Daniele Coriddi

INDICE CRONOLOGICO

- ◆ **Sentenza del 26 gennaio 2007 n. 12** pag.
in materia di igiene e sanità pubblica
- ◆ **Sentenza del 2 febbraio 2007 n. 21** pag.
in materia di formazione e lavoro
- ◆ **Sentenza del 2 febbraio 2007 n. 24** pag.
in materia di formazione e lavoro
- ◆ **Sentenza del 6 febbraio 2007 n. 25** pag.
in materia di giurisdizione, norme processuali e ordinamento civile
- ◆ **Sentenza del 20 febbraio 2007 n. 38** pag.
in materia di caccia
- ◆ **Sentenza del 20 febbraio 2007 n. 39** pag.
in materia di usi civici
- ◆ **Sentenza del 20 febbraio 2007 n. 40** pag.
in materia di pubblico impiego
- ◆ **Sentenza del 23 febbraio 2007 n. 50** pag.
in materia di pubblico impiego
- ◆ **Sentenza del 2 marzo 2007 n. 57** pag.
in materia di professioni
- ◆ **Sentenza del 9 marzo 2007 n. 64** pag.
in materia di commercio
- ◆ **Sentenza del 16 marzo 2007 n. 81** pag.
in materia di pesca
- ◆ **Sentenza del 16 marzo 2007 n. 88** pag.
in materia di turismo
- ◆ **Sentenza del 16 marzo 2007 n. 89** pag.
in materia di bilanci pubblici
- ◆ **Sentenza del 21 marzo 2007 n. 94** pag.
in materia di edilizia residenziale pubblica
- ◆ **Sentenza del 21 marzo 2007 n. 95** pag.
in materia di pubblico impiego

- ◆ **Sentenza del 21 marzo 2007 n. 98** pag.
in materia di tutela della salute

- ◆ **Sentenza del 23 marzo 2007 n. 104** pag.
in materia di pubblico impiego

- ◆ **Sentenza del 23 marzo 2007 n. 105** pag.
in materia di edilizia e urbanistica

- ◆ **Sentenza del 29 marzo 2007 n. 110** pag.
in materia di tutela della salute

- ◆ **Sentenza del 5 aprile 2007 n. 116** pag.
in materia di tutela della salute

- ◆ **Sentenza del 5 aprile 2007 n. 121** pag.
in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici

- ◆ **Sentenza del 27 aprile 2007 n. 137** pag.
in materia di politiche sociali

- ◆ **Sentenza del 18 aprile 2007 n. 156** pag.
in materia di trasporti

- ◆ **Sentenza del 18 aprile 2007 n. 157** pag.
in materia istituzionale – finanze

- ◆ **Sentenza del 11 maggio 2007 n. 165** pag.
in materia di competenza legislativa

- ◆ **Sentenza del 17 maggio 2007 n. 169** pag.
in materia di finanza regionale e locale

- ◆ **Sentenza del 23 maggio 2007.n. 178** pag.
in materia di tutela della salute

- ◆ **Sentenza del 7 giugno 2007 n. 179** pag.
in materia di finanza pubblica

- ◆ **Sentenza del 14 giugno 2007 n. 188** pag.
in materia di forma di governo e principi fondamentali di organizzazione e funzionamento

- ◆ **Sentenza del 14 giugno 2007 n. 189** pag.
in materia di ordinamento civile

- ◆ **Sentenza del 14 giugno 2007 n. 193** pag.
in materia di sistema tributario e contabile dello Stato

- ◆ **Sentenza del 5 giugno 2007 n. 195** pag.
in materia di immunità dei consiglieri regionali

- ◆ **Sentenza del 6 giugno 2007 n. 200** pag.
in materia di edilizia residenziale pubblica

- ◆ **Sentenza del 18 giugno 2007 n. 201** pag.
in materia di occupazione

- ◆ **Sentenza del 13 luglio 2007 n. 268** pag.
in materia di tutela e sicurezza del lavoro

- ◆ **Sentenza del 13 luglio 2007 n. 269** pag.
in materia di urbanistica e tutela del territorio

COMMENTI

- ◆ **Sentenza n. 57/2007** pag. 229
in materia di istituzione e disciplina del registro degli amministratori di condominio
- ◆ **Sentenza n. 64/2007** pag. 230
in materia di commercio
- ◆ **Sentenza n. 94/2007** pag. 232
in materia di edilizia residenziale pubblica
- ◆ **Sentenza 104/2007** pag. 234
in materia di pubblico impiego
- ◆ **Sentenza n. 157/2007** pag. 236
in materia istituzionale – finanze
- ◆ **Sentenza n. 188/2007** pag. 238
in materia di forma di governo e principi fondamentali di organizzazione e funzionamento
- ◆ **Sentenza n. 268/2007** pag. 240
in materia di tutela e sicurezza del lavoro

Sentenza del 26 gennaio 2007 n. 12		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	Tar Sardegna	
Opponente	Regione Sardegna	
Materia	Igiene e sanità pubblica	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
art. 6, comma 19, della legge della Regione Sardegna 24 aprile 2001, n. 6 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - legge finanziaria 2001)	artt. 3 e 4 dello Statuto della Sardegna; artt. 5, 11, 18 e 26 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio); art. 41 Cost.	illegittimità costituzionale parziale
Nota di sintesi		
<p>La Regione Sardegna, ai sensi dell'art. 4, lettera i) del proprio statuto, ha potestà legislativa concorrente in materia di igiene e sanità pubblica, nel cui ambito rientra in particolare la disciplina afferente allo smaltimento dei rifiuti.</p> <p>La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 19, della legge della Regione Sardegna 24 aprile 2001, n. 6, nella parte in cui, nel fare «divieto di trasportare, stoccare, conferire, trattare o smaltire, nel territorio della Sardegna, rifiuti, comunque classificati, di origine extraregionale», non esclude dall'applicabilità del divieto i rifiuti di provenienza extraregionale diversi da quelli urbani non pericolosi.</p> <p>Nella motivazione della sentenza si ricorda che la stessa Corte costituzionale è più volte intervenuta sui limiti imposti dalla legislazione regionale allo smaltimento dei rifiuti di provenienza extraregionale, pervenendo sostanzialmente ad una duplice soluzione in relazione alla tipologia dei rifiuti in questione.</p> <p>Da un lato si è statuito che, alla luce del principio di autosufficienza stabilito espressamente dalla legislazione vigente il divieto di smaltimento dei rifiuti di produzione extraregionale è applicabile ai rifiuti urbani non pericolosi ma non a quelli pericolosi né a quelli speciali non pericolosi.</p> <p>Pertanto, poiché la disposizione emanata dalla Regione Sardegna, operando una indiscriminata assimilazione di ogni genere di rifiuto di origine extraregionale, ne vieta globalmente l'ingresso nel territorio regionale, anche se finalizzato allo smaltimento di rifiuti speciali pericolosi, ne deriva il suo contrasto con il principio fondamentale rilevabile dalla legislazione dello Stato e, quindi, la sua incostituzionalità.</p>		

SENTENZA N. 12

ANNO 2007

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Giovanni Maria	FLICK	Presidente
- Francesco	AMIRANTE	Giudice
- Ugo	DE SIERVO	"
- Romano	VACCARELLA	"
- 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. 6, comma 19, della legge della Regione Sardegna 24 aprile 2001, n. 6 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – legge finanziaria 2001), promosso con ordinanza del 27 settembre 2004 dal Tribunale amministrativo regionale della Sardegna sul ricorso proposto da *Sipsa Ecologica S.r.l.* contro la Regione Sardegna, iscritta al n. 18 del registro ordinanze 2005 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2005.

Visto l'atto di costituzione della Regione Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 5 dicembre 2006 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

udito l'avvocato Salvatore Alberto Romano per la Regione Sardegna.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale della Sardegna dubita, con riferimento agli artt. 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e in relazione agli artt. 5, 11, 18 e 26 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), nonché con riferimento all'art. 41 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 19, della legge della Regione Sardegna 24 aprile 2001, n. 6 (Disposizioni per la

formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – legge finanziaria 2001), nella parte in cui tale disposizione nel fare «divieto di trasportare, stoccare, conferire, trattare o smaltire, nel territorio della Sardegna, rifiuti, comunque classificati, di origine extraregionale», non distingue, ai fini della applicabilità del divieto, fra rifiuti urbani non pericolosi e rifiuti pericolosi (*rectius*: speciali).

Va, peraltro, detto che nella ordinanza di *rimessione* è anche menzionato l'art. 120 della Costituzione; ma, per ciò che concerne questo parametro, deve chiarirsi che nel provvedimento del giudice a quo esso è solamente citato, senza alcuna argomentazione e con formulazione che induce a ritenerlo riferito alla *prospettazione* avanzata dal ricorrente nel giudizio a quo e non ai motivi di impugnazione della norma. Esso, pertanto, neppure richiamato nel dispositivo della ordinanza, non costituisce parametro di costituzionalità invocato dal rimettente.

2. - Poiché la difesa della costituita Regione Sardegna ha preliminarmente eccepito la inammissibilità della questione - avendo, a suo avviso, il rimettente prospettato il dubbio di costituzionalità in maniera perplessa, con argomenti destinati sia a sostenere la possibile incostituzionalità della norma impugnata sia, al contrario, volti a confermarne la compatibilità costituzionale - questa Corte deve prioritariamente decidere su tale punto.

L'eccezione non è fondata.

Dall'esame della ordinanza di *rimessione* emerge con chiarezza che il Tribunale amministrativo regionale, esaminata e richiamata la giurisprudenza di questa Corte formatasi sulla specifica tematica, ritiene la norma censurata inconciliabile con i principi dalla medesima enunciati.

E' ben vero che a tali considerazioni il giudice amministrativo aggiunge che, stante la peculiarità geografica propria della Sardegna, regione insulare, potrebbe essere difficile ipotizzare un sito ubicato nell'isola quale luogo più appropriato per lo smaltimento dei rifiuti pericolosi prodotti «nelle regioni dell'Italia continentale».

Ma – a prescindere dalla circostanza che la presente questione non viene sollevata sotto il profilo della ragionevolezza o meno del divieto imposto dalla norma impugnata ma per una lamentata inosservanza da parte del legislatore sardo dei limiti costituzionalmente fissati alla sua autonomia normativa – tale rilievo, attenendo, come riconosciuto dallo stesso rimettente, alla «economicità complessiva del ciclo produttivo» connesso alla attività di smaltimento dei rifiuti, si risolve in una osservazione di tipo *fattuale* sulla opportunità di determinate scelte legislative sulle quali, prosegue il rimettente, «la discussione è (al medesimo) preclusa».

Si aggiunga che queste considerazioni *vengono* svolte dal rimettente dopo aver concluso la sua disamina in ordine alla sussistenza, alla luce della giurisprudenza costituzionale che viene analizzata ([sentenze n. 505 del 2002](#), [n. 335 del 2001](#) e [n. 281 del 2000](#)), del requisito della “non manifesta infondatezza”. Esse, quindi, non si inseriscono nel processo decisionale che lo induce a sottoporre alla Corte la questione di legittimità, ma sono espressamente formulate come un contributo ex post rimesso alla valutazione della Corte.

Per ciò che concerne le ulteriori questioni di ammissibilità, va dato atto che il rimettente, chiamato a giudicare della legittimità di un provvedimento amministrativo emanato in applicazione della norma censurata, ha adeguatamente motivato in ordine alla rilevanza nel giudizio a quo della prospettata questione, dal cui esito dipende, infatti, la decisione della controversia nell'ambito della quale l'incidente di costituzionalità si iscrive.

Va altresì osservato che non preclusiva dell'esame del merito della presente questione è l'abrogazione delle norme statali indicate dal rimettente come espressive dei principi fondamentali cui il legislatore regionale deve attenersi nell'esplicazione della competenza legislativa concorrente, avvenuta successivamente alla adozione della ordinanza con la quale è stata sollevata la questione.

Infatti, anche se l'intero decreto legislativo n. 22 del 1997 è stato espressamente abrogato a seguito della entrata in vigore dell'art. 264 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), tuttavia deve rilevarsi che il contenuto dell'art. 5, comma 5, del decreto legislativo n. 22 del 1997 – individuato dal rimettente quale principio fondamentale violato – è stato trasfuso, per quanto interessa, con corrispondenza sostanziale, nel vigente art. 182, comma 5, del decreto

legislativo n. 152 del 2006, il quale, non diversamente dalla *previgente* disposizione, prevede per i soli rifiuti urbani non pericolosi il divieto di smaltimento al di fuori della Regione ove gli stessi sono stati prodotti.

3. - Nel merito, la questione è fondata.

Il titolo di legittimazione legislativa, riguardo alla disciplina afferente allo smaltimento dei rifiuti, è rinvenibile, con riferimento alla Regione Sardegna, nell'art. 4, lettera i), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), il quale dispone che la Regione, in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento interno ed internazionale, nonché entro i principi stabiliti con legge dello Stato, ha competenza legislativa in materia di «igiene e sanità pubblica». Si verte, quindi, in materia in cui, alla luce dello speciale statuto di autonomia, la Regione ha potestà legislativa concorrente.

La competenza primaria nelle materie dell' «agricoltura» e delle «acque minerali e termali», invocata dalla Regione, non rileva se non come limite esterno, nel senso che tali materie non debbono essere negativamente incise dalla normativa relativa alla gestione dei rifiuti. Si tratta, peraltro, di un'ipotesi che risulta estranea alla questione in oggetto.

Occorre, pertanto, vedere se la disposizione censurata dal Tribunale amministrativo, la quale, come detto, vieta in generale di trasportare, stoccare, conferire o trattare nel territorio sardo, anche al fine di ivi provvedere al loro smaltimento, rifiuti di ogni genere, sia o meno in linea con i principi dettati in materia dallo Stato.

Questa Corte già più volte è intervenuta sui limiti imposti dalla legislazione regionale allo smaltimento dei rifiuti di provenienza extraregionale, pervenendo sostanzialmente ad una duplice soluzione in relazione alla tipologia dei rifiuti in questione.

Da un lato si è statuito che, alla luce del principio *di* autosufficienza stabilito espressamente, ora, dall'art. 182, comma 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006, ma, già in passato, affermato dall'art. 5, comma 5, del decreto legislativo n. 22 del 1997, il divieto di smaltimento dei rifiuti di produzione extraregionale è applicabile ai rifiuti urbani non pericolosi; mentre si è, d'altro canto, affermato che il principio dell'autosufficienza locale ed il connesso divieto di smaltimento dei rifiuti di provenienza extraregionale non possono valere per quelli pericolosi – fra i quali sono compresi, fra gli altri, anche gran parte di quelli di origine sanitaria ([sentenza n. 281 del 2000](#)) – né per quelli speciali non pericolosi ([sentenza n. 335 del 2001](#)).

Si è, infatti, rilevato che per tali tipologie di rifiuti – pericolosi e speciali ([sentenza n. 505 del 2002](#)) – non è possibile preventivare in modo attendibile la dimensione quantitativa e qualitativa del materiale da smaltire, cosa che, conseguentemente, rende impossibile «individuare un ambito territoriale ottimale che valga a garantire l'obiettivo della autosufficienza nello smaltimento» ([sentenza n. 335 del 2001](#)).

Tanto più che vi è la necessità, per determinate categorie di rifiuti (quali quelli sanitari pericolosi), che lo smaltimento avvenga in strutture specializzate, non presenti in maniera omogenea sul territorio nazionale. Questa constatazione vale a superare le argomentazioni della Regione che tendono a valorizzare il requisito della “prossimità” rispetto a quello della “specializzazione”. E' evidente, infatti, che l'ordine logico richiede che il requisito della “specializzazione” preceda quello della “prossimità”, posto che solo dopo aver determinato la tipologia dei rifiuti può aversi un quadro della dislocazione degli impianti che trattano del loro smaltimento nel territorio nazionale. Del resto, questa Corte già si è pronunciata nelle sentenze innanzi citate sulla impossibilità che, per le tipologie di rifiuti che esulano dalla “ordinarietà”, sia predeterminato un ambito territoriale ottimale e sulla necessità che lo smaltimento sia effettuato nella maniera più appropriata.

Dalle citate sentenze emerge che il principio dell'autosufficienza regionale nello smaltimento dei rifiuti urbani ordinari non si applica alle tipologie di rifiuti speciali pericolosi.

Poiché la censurata disposizione, operando una indiscriminata assimilazione di ogni genere di rifiuto di origine extraregionale, ne vieta globalmente l'ingresso nel territorio regionale, anche se, come nel caso in oggetto, finalizzato allo smaltimento di rifiuti speciali pericolosi, ne deriva il suo

contrasto con il principio fondamentale rilevabile nella legislazione dello Stato e, quindi, la sua incostituzionalità.

4. - L'accoglimento della questione con riferimento alla violazione dei limiti fissati alla autonomia legislativa regionale, assorbe la residua censura svolta dal rimettente riguardo alla affermata lesione dell'art. 41 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 19, della legge della Regione Sardegna 24 aprile 2001, n. 6 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – legge finanziaria 2001), nella parte in cui, nel fare «divieto di trasportare, stoccare, conferire, trattare o smaltire, nel territorio della Sardegna, rifiuti, comunque classificati, di origine extraregionale», non esclude dall'applicabilità del divieto i rifiuti di provenienza extraregionale diversi da quelli urbani non pericolosi.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 gennaio 2007.

F.to:

Giovanni *Maria FLICK*, Presidente

Paolo *Maria NAPOLITANO*, Redattore

Giuseppe *DI PAOLA*, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 gennaio 2007.

Sentenza del 2 febbraio 2007 n. 21		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidenza del Consiglio dei Ministri	
Resistente	Regione Sardegna	
Materia	Formazione e lavoro	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
art. 38 comma 2, art. 5 commi 1 e 3, art. 8 comma 3 lettera e) e art. 11 comma 6 lett.e) della legge 5 dicembre 2005 n. 20 della Regione Sardegna (Norme in materia di promozione dell'occupazione, sicurezza e qualità del lavoro. Disciplina dei servizi e delle politiche per il lavoro. Abrogazione della legge regionale 14 luglio 2003, n. 9 in materia di lavoro e servizi all'impiego).	artt. 33 comma 6 e 117 commi 2 e 3 Cost.	non fondatezza della questione
Nota di sintesi		
<p>La Regione Sardegna, con legge 20/2005, è intervenuta a dettare norme in materia di promozione dell'occupazione, sicurezza e qualità del lavoro. In particolare l'articolo 38, dedicato ai profili formativi dei contratti di apprendistato, al comma 2, stabilisce che la formazione teorica da espletarsi nel corso dell'apprendistato deve essere svolta, in prevalenza, esternamente all'azienda.</p> <p>La Corte si richiama all'orientamento espresso in proprie precedenti pronunce in materia di apprendistato ed alla distinzione tra formazione interna (materia di competenza esclusiva statale) e formazione esterna (materia di competenza concorrente). Su tale presupposto, la norma impugnata viene giudicata legittima proprio perchè riguardante la sola formazione esterna e conforme al sistema del concorso di competenze in tema di apprendistato.</p>		

SENTENZA N. 21

ANNO 2007

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Giovanni Maria	FLICK	Presidente
- Francesco	AMIRANTE	Giudice
- Ugo	DE SIERVO	"
- Romano	VACCARELLA	"
- 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. 38, comma 2, 5, commi 1 e 3, 8, comma 3, lettera e), e 11, comma 6, lettera e), della legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2005, n. 20 (Norme in materia di promozione dell'occupazione, sicurezza e qualità del lavoro. Disciplina dei servizi e delle politiche per il lavoro. Abrogazione della legge regionale 14 luglio 2003, n. 9, in materia di lavoro e servizi all'impiego), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 6 febbraio 2006, depositato in cancelleria il 14 febbraio 2006 ed iscritto al n. 21 del registro ricorsi 2006.

Visto l'atto di costituzione della Regione Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 5 dicembre 2006 il Giudice relatore Francesco Amirante;

udito l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Salvatore Alberto Romano per la Regione Sardegna.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 38, comma 2, 5, commi 1 e 3, 8, comma 3, lettera e), e 11, comma 6, lettera e), della legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2005, n. 20 (Norme in materia di promozione dell'occupazione, sicurezza e qualità del lavoro. Disciplina

dei servizi e delle politiche per il lavoro. Abrogazione della legge regionale 14 luglio 2003, n. 9, in materia di lavoro e di servizi per l'impiego).

Secondo il ricorrente, la norma dell'art. 38, comma 2, che dispone la prevalenza della formazione esterna rispetto alla formazione cosiddetta «formale», contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettere l) e n), della Costituzione, che stabiliscono la competenza legislativa esclusiva dello Stato rispettivamente in materia di ordinamento civile e di norme generali sull'istruzione. Il ricorrente osserva, poi, che l'art. 5, lettere a) e b), dello statuto della Regione Sardegna, adottato con legge costituzionale 28 febbraio 1948, n. 3, attribuisce alla Regione il potere di emanare norme integrative e di attuazione in materia di istruzione e di lavoro.

Il ricorrente sostiene, inoltre, che tutte le altre disposizioni, concernenti la partecipazione di rappresentanti della scuola, della formazione e delle università al sistema regionale dei servizi per il lavoro – e in particolare alle Commissioni provinciali e a quella regionale per i servizi e le politiche del lavoro – violano le attribuzioni dello Stato in materia di tutela e sicurezza del lavoro.

2. - Preliminarmente, si rileva l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità del ricorso, sollevata dalla Regione Sardegna per carenze relative all'identificazione del parametro, in quanto la qualità di Regione ad autonomia differenziata comporta che, in primo luogo, si tenga conto delle norme statutarie, potendosi fare riferimento alle disposizioni della Costituzione soltanto ove le prime attribuiscono poteri più limitati di quelli spettanti alle Regioni ordinarie.

Nel caso in esame, infatti, il ricorrente non ha trascurato il parametro statutario, ma, dopo aver rilevato che lo statuto, nelle materie in oggetto, non attribuisce alla Regione se non poteri integrativi e attuativi e, quindi, implicitamente non idonei, a suo avviso, a giustificare l'emanazione delle disposizioni impugnate, ha evocato le disposizioni degli artt. 33, sesto comma, e 117, secondo e terzo comma, della Costituzione.

3. - Nel merito, le questioni non sono fondate.

Riguardo alla disposizione di cui all'art. 38, comma 2, della legge regionale impugnata, ribadendo quanto da questa Corte già affermato con la [sentenza n. 425 del 2006](#), si deve ritenere che essa, nello stabilire che la formazione dalla legge definita formale debba essere prevalentemente esterna, non alteri i rapporti tra formazione interna, la cui disciplina compete allo Stato, e formazione esterna di competenza regionale, mantenendosi perciò conforme al sistema delle competenze concorrenti e del concorso di competenze che si verifica in tema di apprendistato ([sentenza n. 50 del 2005](#)).

Del pari non fondate sono le questioni, concernenti le altre disposizioni, sollevate per contrasto con l'art. 33, sesto comma, Cost., in quanto implicano la doverosa partecipazione di rappresentanti delle università al sistema dei servizi in materia di lavoro e ad organismi provinciali e regionali istituiti dalla legge impugnata, violando il principio dell'autonomia delle università.

Il ricorrente, infatti, non tiene conto della circostanza che l'art. 5, comma 3, della legge regionale n. 20 del 2005 stabilisce che i soggetti di cui al comma 1 (tra i quali la scuola, le università e gli enti di formazione) espletano le attività del sistema dei servizi «previo accreditamento rilasciato dalla Giunta regionale». Il comma 4 dello stesso articolo (non impugnato) prevede che «le procedure, i presupposti e le modalità per l'ottenimento, il mantenimento e la revoca dell'accredimento, sono stabilite dalla Giunta regionale, su proposta dell'Assessore competente, sentita la Commissione regionale per i servizi e le politiche del lavoro e la Commissione consiliare competente».

Ora, ragioni logico-sistematiche e letterali – la disposizione parla di «ottenimento» dell'accredimento – inducono ad escludere che questo possa essere attribuito d'ufficio. Tale accreditamento, al contrario, costituisce esplicazione dell'autonomia delle università, che potranno richiederlo oppure no. Ne consegue che il coinvolgimento delle medesime nel sistema dei servizi per il lavoro non si configura come adempimento di un obbligo, illegittimamente loro imposto dalla normativa regionale, di necessaria partecipazione ai detti organi regionali, ma come mera facoltà di partecipazione.

Le disposizioni impugnate, pertanto, da un lato costituiscono esercizio del potere della Regione di emanare norme attuative e integrative in materia di istruzione e in materia di lavoro (art. 5 dello

statuto regionale), dall'altro non contrastano con quanto stabilito dall'art. 33, sesto comma, della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 38, comma 2, 5, commi 1 e 3, 8, comma 3, lettera e), e 11, comma 6, lettera e), della legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2005, n. 20 (Norme in materia di promozione dell'occupazione, sicurezza e qualità del lavoro. Disciplina dei servizi e delle politiche per il lavoro. Abrogazione della legge regionale 14 luglio 2003, n. 9, in materia di lavoro e servizi all'impiego), sollevate, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettere l) e n), e terzo comma, e 33, sesto comma, della Costituzione dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 gennaio 2007.

F.to:

Giovanni Maria FLICK, Presidente

Francesco AMIRANTE, Redattore

Depositata in Cancelleria il 2 febbraio 2007.

Sentenza del 2 febbraio 2007 n. 24		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidenza del Consiglio dei Ministri	
Resistente	Regione Puglia	
Materia	Formazione e lavoro	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
art. 2 comma 2 e art. 3 comma 7 della legge della Regione Puglia 22 Novembre 2005 n. 13. (Disciplina in materia di apprendistato professionalizzante)	principi fondamentali in materia di tutela e sicurezza del lavoro; art. 117 secondo comma, lett. l e terzo comma Cost.	illegittimità costituzionale
art. 3, comma 4 l.r. 13/2005	art. 117 secondo comma, lett. l e terzo comma Cost.	non fondatezza
Nota di sintesi		
<p>L'articolo 2, comma 2, della legge della Regione Puglia 22 novembre 2005 n. 13 (Disciplina in materia di apprendistato professionalizzante), stabiliva che qualora l'intesa con le organizzazioni sindacali dei lavoratori e le associazioni dei datori di lavoro, riguardo ai profili formativi dell'apprendistato professionalizzante, non fosse stata raggiunta entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, la Giunta regionale avrebbe potuto comunque provvedere a definire i profili medesimi.</p> <p>L'articolo 3, comma 7, invece, prevedeva che «la formazione interna deve avere a oggetto, per un periodo minimo iniziale della durata di venti ore nel primo mese di svolgimento del rapporto, i metodi di organizzazione della produzione e i sistemi di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali».</p> <p>Nel primo caso la Corte ha stabilito che la norma impugnata attribuisce alla Regione un ruolo preminente, incompatibile con il regime dell'intesa.</p> <p>Nel secondo caso, la dichiarazione di incostituzionalità si basa sul fatto che la disciplina della formazione interna attiene all'ordinamento civile e, pertanto, spetta allo Stato stabilire la relativa normativa.</p>		

SENTENZA N. 24

ANNO 2007

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Giovanni Maria	FLICK	Presidente
- Francesco	AMIRANTE	Giudice
- Ugo	DE SIERVO	"
- Romano	VACCARELLA	"
- 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. 2, comma 2, e 3, commi 4 e 7, della legge della Regione Puglia 22 novembre 2005, n. 13 (Disciplina in materia di apprendistato professionalizzante), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23 gennaio 2006, depositato in cancelleria il 1° febbraio 2006 ed iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2006.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 5 dicembre 2006 il Giudice relatore Francesco *Amirante*;

uditi l'avvocato dello Stato Massimo *Salvatorelli* per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Valerio Speziale per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 2, comma 2, e 3, commi 4 e 7, della legge della Regione Puglia 22 novembre 2005, n. 13 (Disciplina in materia di apprendistato professionalizzante).

Secondo il ricorrente, la prima delle disposizioni censurate, nello stabilire che, se l'intesa con le organizzazioni sindacali dei lavoratori e le associazioni dei datori di lavoro riguardo ai profili

formativi dell'apprendistato professionalizzante non è raggiunta entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, la Giunta regionale provvede, acquisiti i pareri delle organizzazioni di cui al comma 1 – e cioè gli enti bilaterali e le suddette organizzazioni – finirebbe col sostituire all'intesa una mera attività consultiva delle organizzazioni delle parti sociali.

La disposizione sarebbe, quindi, in contrasto con i principi fondamentali (in materia di tutela e sicurezza del lavoro) e con la norma interposta di cui all'art. 49 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla L. 14 febbraio 2003, n. 30), che prevede l'intesa.

Gli stessi parametri, ad avviso del ricorrente, sono violati anche dall'art. 3, comma 4, della stessa legge, il quale stabilisce che «la formazione formale da svolgersi durante il periodo di apprendistato deve essere svolta prevalentemente all'esterno dell'azienda e comunque secondo le modalità previste dalla contrattazione collettiva», perché stabilisce una gerarchia tra le diverse specie di formazione.

Infine, costituirebbe violazione delle competenze esclusive dello Stato in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.) la disposizione del comma 7 dello stesso art. 3, il quale regola in parte la formazione interna, stabilendo limiti minimi di orario riguardo ai contenuti che essa deve avere nella sua fase iniziale, secondo quanto prescritto dalla disposizione stessa.

2. - Sono fondate la prima e la terza delle questioni suddette, mentre non è fondata la seconda.

La disposizione di cui all'art. 2, comma 2, della legge regionale in scrutinio, nel prevedere che, se l'intesa non è raggiunta entro il termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge stessa, provvede la Giunta regionale, attribuisce ad essa un ruolo preminente, incompatibile con il regime dell'intesa, caratterizzata, quest'ultima, nel caso in esame, dalla paritaria codeterminazione dell'atto in difetto di indicazioni della prevalenza di una parte sull'altra ([sentenze n. 27 del 2004](#), [n. 308 del 2003](#) e [n. 116 del 1994](#)).

Né vale prospettare la necessità di un meccanismo idoneo a superare la situazione di stallo determinata dalla mancata intesa.

Per ovviare a siffatta esigenza e dare concreta attuazione al principio di leale collaborazione – del quale la prescrizione dell'intesa, anche tra i soggetti indicati, costituisce pur sempre espressione – spetta al legislatore regionale stabilire, semmai, un sistema che imponga comportamenti rivolti allo scambio di informazioni e alla manifestazione della volontà di ciascuna delle parti e, in ultima ipotesi, contenga previsioni le quali assicurino il raggiungimento del risultato, senza la prevalenza di una parte sull'altra (per esempio, mediante la indicazione di un soggetto terzo).

E', invece, in contrasto con gli evocati parametri costituzionali la drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti, la quale riduce all'espressione di un parere il ruolo dell'altra.

Parimenti fondata è la questione avente ad oggetto l'art. 3, comma 7, della legge reg. Puglia n. 13 del 2005.

Infatti, questa Corte ha più volte affermato che la disciplina della formazione interna attiene all'ordinamento civile e che, pertanto, spetta allo Stato stabilire la relativa normativa.

E' pur vero che in materia di apprendistato professionalizzante si è rilevata (anche) un'interferenza di materie riguardo alle quali esistono competenze legislative diverse, alla cui composizione provvedono, quando possibile, gli strumenti della leale collaborazione o, qualora risulti la prevalenza di una materia sull'altra, l'applicazione del criterio appunto di prevalenza. Nel caso in esame è in sede di definizione dei profili formativi – da raggiungere, come si è detto, mediante la corretta attuazione del regime dell'intesa – che la Regione può far valere i propri punti di vista e le proprie esigenze anche nella disciplina della formazione *endo-aziendale*, per la parte in cui questa riguardi materie attinenti alla tutela e sicurezza del lavoro, di competenza concorrente.

La disposizione in scrutinio contiene, invece, la diretta disciplina di una parte della formazione interna, costituente invasione della sfera di attribuzioni statali.

Non fondata, invece, è la questione riguardante la disposizione dell'art. 3, comma 4, prevedente la prevalenza della formazione esterna in tema di «formazione formale».

Si tratta di questione concernente una disposizione analoga ad altre, contenute in leggi di altre Regioni, già scrutinate e ritenute non illegittime con riguardo al sistema del riparto di competenze definito dall'art. 117 Cost. (v. [sentenze n. 406](#) e [n. 425 del 2006](#)). Essa, infatti, non costituisce invasione della sfera di attribuzioni statali in materia di formazione interna.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, e 3, comma 7, della legge della Regione Puglia 22 novembre 2005 n. 13 (Disciplina in materia di apprendistato professionalizzante);

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, della medesima legge regionale n. 13 del 2005, sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), 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 24 gennaio 2007.

F.to:

Giovanni Maria FLICK, Presidente

Francesco AMIRANTE, Redattore

Depositata in Cancelleria il 6 febbraio 2007.

Sentenza del 6 febbraio 2007 n. 25		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	Corte di appello di Torino, Tribunale ordinario di Lecce e Tribunale ordinario di Trani	
Opponente	Regione Puglia	
Materia	Giurisdizione, norme processuali e ordinamento civile	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
art. 11, comma 3 bis, della legge della Regione Puglia 9 dicembre 2002, n. 20 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2002)	articolo 117, comma secondo, lettera l) Cost.	illegittimità costituzionale
art. 11, commi 3 ter, 3 quater, 3 ter-1 e 3 ter-2 della l.r. 20/2002; art. 43, comma 3, della legge della Regione Puglia 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005 della Regione Puglia); art. 6, comma 2-bis, della legge della Regione Puglia 14 gennaio 1998, n. 1 (Esercizio provvisorio del bilancio di previsione per l'anno finanziario 1998)	articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87	illegittimità costituzionale
Nota di sintesi		
<p>La Corte riunisce in un unico giudizio tre ordinanze di rimessione le quali sollevano questioni sostanzialmente analoghe riguardanti la norma della legge regionale della Puglia che dispone la sottoposizione delle gestioni liquidatorie delle aziende sanitarie alla procedura di liquidazione coatta amministrativa.</p> <p>Il ricorrente sostiene che la Regione ha violato l'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost. esercitando la potestà legislativa in materia finanziaria e processuale, e non prettamente sanitaria.</p> <p>Ai fini della soluzione della questione di competenza disciplinata dall'articolo 117, commi secondo e terzo della Costituzione, la Corte ritiene che sia di rilievo non la circostanza che la norma censurata riguardi enti già operanti nel settore sanitario, ma la concreta disciplina, in sé considerata, posta in essere dalla norma. In tal modo, disponendo che certi enti siano sottoposti alla procedura di liquidazione coatta amministrativa, la legge regionale attribuisce, alle situazioni soggettive di coloro che hanno avuto rapporti con quegli enti, un regime sostanziale e processuale peculiare rispetto a quello ordinario previsto dal codice civile e da quello di procedura civile altrimenti applicabile.</p>		

Cosicché, quando l'articolo 2 della legge fallimentare prevede che a determinare le imprese assoggettabili a tale procedura concorsuale sia "la legge", tale espressione non può che essere intesa nel senso di legge idonea ad incidere, perché emanata da chi ha la relativa potestà, sul regime, sostanziale e processuale, delle situazioni giuridiche soggettive coinvolte nella procedura.

SENTENZA N. 25

ANNO 2007

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	"
- Romano	VACCARELLA	"
- 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. 11, comma 3-bis, della legge della Regione Puglia 9 dicembre 2002, n. 20 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2002), introdotto dall'art. 43, comma 2, della legge della medesima Regione 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005 della Regione Puglia), come modificato dall'art. 32, della legge della medesima Regione 7 gennaio 2004, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2004 e bilancio pluriennale 2004-2006 della Regione Puglia); dell'art. 11, commi 3-ter e 3-quater, della citata legge regionale n. 20 del 2002, introdotti dall'art. 43, comma 2, della citata legge regionale n. 4 del 2003, come modificato dall'art. 32, comma 1, della citata legge regionale n. 1 del 2004; dell'art. 11, commi 3-ter 1e 3-ter 2, introdotti dall'art. 20, comma 1, della legge della Regione Puglia 4 agosto 2004, n. 14 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004); dell'art. 43, comma 3, della citata legge regionale n. 4 del 2003, come modificato dall'art. 32, comma 2, della citata legge regionale n. 1 del 2004; dell'art. 6, comma 2-bis, della legge della Regione Puglia 14 gennaio 1998, n. 1 (Esercizio provvisorio del bilancio di previsione per l'anno

finanziario 1998), introdotto dall'art. 31 della citata legge regionale n. 1 del 2004; promossi con ordinanze del 4 ottobre 2004 dalla Corte d'appello di Torino, del 3 giugno 2005 dal Tribunale ordinario di Lecce e del 20 novembre 2005 dal Tribunale ordinario di *Trani*, rispettivamente iscritte ai numeri 233 e 489 del registro ordinanze 2005 e al n. 290 del registro ordinanze 2006 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 18 e 40, prima serie speciale, dell'anno 2005 e n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2006.

Visti gli atti di costituzione dell'Associazione *Le Patriarche Italia Onlus*, della Gestione *liquidatoria* dell'ex USL FG/2 di San Severo in liquidazione coatta amministrativa, di Antonio Campanella ed altri, della Regione Puglia, nonché l'atto di intervento della medesima Regione; *udito* nell'udienza pubblica del 9 gennaio 2007 il Giudice relatore Romano *Vaccarella*; *uditi* gli avvocati Beniamino *Caravita* di *Toritto*, Luciano Ancora e Gianluigi Pellegrino per la Regione Puglia, Vittorio Russi per la Gestione *liquidatoria* dell'ex-USL FG/2 di San Severo in liquidazione coatta amministrativa e Maurizio *Zoppolato* per l'Associazione *Le Patriarche Italia Onlus*.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - La Corte d'appello di Torino e i Tribunali ordinari di Lecce e di *Trani* censurano, *in riferimento* all'art. 117, comma secondo, lettera l), della Costituzione, l'art. 11, comma 3-bis, della legge della Regione Puglia 9 dicembre del 2002, n. 20 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2002), introdotto dall'art. 43, comma 2, della legge della medesima Regione 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005 della Regione Puglia), come modificato dall'art. 32 della legge della medesima Regione 7 gennaio 2004, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2004 e bilancio pluriennale 2004-2006 della Regione Puglia), a norma del quale, «Per il rispetto delle norme in materia di patto di stabilità degli obiettivi di finanza pubblica, al fine dell'effettivo ripiano del disavanzo della spesa sanitaria regionale relativa alle gestioni delle USL soppresse dall'articolo 2 della legge regionale 14 giugno 1994, n. 18, alle gestioni *liquidatorie*, risultanti dalla soppressione delle predette USL ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 e dell'articolo 2, comma 14, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, che si trovano in condizioni di grave dissesto finanziario ovvero risultano gravemente deficitarie, si applicano gli articoli 198, 199, comma 1, 200, comma 2, 201, 204, 206, comma 2, 207, 208, 209, 210, 212 e 213 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), in quanto compatibili». I Tribunali di Lecce e *Trani* censurano tale norma anche in riferimento all'art. 3 Cost.

Il Tribunale di Lecce, inoltre, censura, in riferimento all'art. 117, comma terzo, Cost., l'art. 43, comma 3, della legge regionale n. 4 del 2003, come modificato dall'art. 32, comma 2, della legge regionale n. 1 del 2004, il quale prevede che l'apertura della procedura è disposta con decreto del Presidente della Giunta regionale e che «la Regione garantisce disponibilità di fonti finanziarie fino alla concorrenza massima del saldo fra lo stato passivo e attivo accettato alla data del 1° maggio 2003» e che a tale data vanno calcolati gli interessi maturati. Infine, il medesimo Tribunale censura l'art. 6, comma 2-bis, della legge regionale 14 gennaio 1998, n. 1 (Esercizio provvisorio del bilancio di previsione per l'anno finanziario 1998), introdotto dall'art. 31 della legge regionale n. 1 del 2004, a tenore del quale «È esclusa ogni legittimazione passiva, sostanziale e processuale della Regione per l'eventuale residuo passivo conseguente alla chiusura delle gestioni *liquidatorie*», in riferimento, da un lato, all'art. 117, comma terzo, e, dall'altro, agli artt. 24 e 113 Cost.

2. - Preliminarmente, va ribadita – come da ordinanza della quale si è data lettura in udienza – l’inammissibilità, per *tardività*, dell’intervento spiegato nel giudizio n. 233 del 2005 dalla Associazione *Le Patriarche Italia Onlus*.

3. - Poiché le ordinanze di rimessione sollevano questioni sostanzialmente analoghe relativamente alla norma della legge regionale che dispone la sottoposizione delle gestioni *liquidatorie* delle USL pugliesi alla procedura di liquidazione coatta amministrativa, deve essere disposta la riunione dei relativi giudizi.

4. - La questione sollevata dalla Corte d’appello di Torino è inammissibile.

Adita a seguito di appello proposto da un preteso creditore – la cui domanda, avanzata (per quel che qui interessa) nei confronti della gestione *liquidatoria* di una USL, non era stata accolta in primo grado – la Corte afferma che «la questione sollevata appare rilevante, quanto meno, ai fini della decisione dell’istanza di interruzione del presente procedimento».

In realtà, dovendo nel caso di specie trovare applicazione – in virtù del rinvio operato dall’art. 201 della legge fallimentare – l’art. 52, comma secondo, della medesima legge (in base al quale «Ogni credito [...] deve essere accertato secondo le norme stabilite dal capo V, salvo diverse disposizioni della legge»), la Corte era chiamata preliminarmente a porsi e risolvere il problema – derivante dalla salvezza delle «diverse disposizioni della legge» – della possibilità per il giudizio di proseguire in sede contenziosa ordinaria; possibilità legata all’interpretazione del disposto (previgente) dell’art. 95, comma terzo, della legge fallimentare, a norma del quale «Se il credito risulta da sentenza non passata in giudicato, è necessaria l’impugnazione se non si vuole ammettere il credito».

L’assenza, nell’ordinanza di rimessione, di ogni cenno a tale preliminare questione, e alla soluzione che la Corte rimettente intende darle, rende carente la motivazione in ordine alla rilevanza e, quindi, inammissibile la questione di legittimità costituzionale da essa proposta.

5. - Le questioni sollevate dal Tribunale di Lecce, relativamente alle norme che dispongono in ordine all’apertura della procedura di liquidazione coatta amministrativa con decreto del Presidente della Giunta regionale e alla «disponibilità di fonti finanziarie» da parte della Regione (art. 43, comma 2, della legge regionale n. 4 del 2003, come modificato dall’art. 32, comma 2, della legge regionale n. 1 del 2004), nonché relativamente alla norma che esclude «ogni legittimazione passiva, sostanziale e processuale della Regione per l’eventuale residuo passivo conseguente alla chiusura delle gestioni *liquidatorie*» (art. 6, comma 2-bis, della legge regionale n. 1 del 1998 introdotto dall’art. 31 legge regionale n. 1 del 2004), sono inammissibili per irrilevanza.

Il giudizio a quo, previsto dall’art. 548 del codice di procedura civile, aveva ed ha quale suo unico possibile oggetto l’accertamento dell’esistenza di un credito della USL – soggetto passivo dell’espropriazione – nei confronti di un terzo (debitore *debitoris*), e pertanto è evidente che il giudice investito di tale giudizio – come anche il giudice dell’esecuzione – mai avrebbe potuto, né potrebbe fare applicazione delle norme censurate, ed in particolare di quelle che delimitano o escludono la responsabilità patrimoniale della Regione per i debiti delle USL. Né l’oggetto del giudizio a quo – per sua natura intimamente collegato alla procedura esecutiva dalla quale scaturisce – avrebbe potuto essere ampliato dall’ordine di chiamata in causa della Regione emesso ai sensi dell’art. 107 cod. *proc. civ.*, ove con tale ordine il giudice, in modo manifestamente abnorme, avesse inteso porre le premesse per accertare, per giunta d’ufficio, l’esistenza di un ulteriore debitore (la Regione) rispetto a quello (la USL) assoggettato dal creditore procedente alla procedura esecutiva in questione.

6. - La questione di legittimità costituzionale, sollevata dai Tribunali di Lecce e *Trani* nei confronti dell’art. 11, comma 3-bis, della legge regionale n. 20 del 2002 – introdotto dall’art. 43, comma 2, legge regionale n. 4 del 2003, come modificato dall’art. 32, comma 1, legge regionale n. 1 del 2004 –, è, viceversa, rilevante in entrambi i giudizi.

6.1. - Il Tribunale di Lecce, infatti, non potrebbe procedere, in virtù dell’art. 51 della legge fallimentare (richiamato dall’art. 201 della stessa legge), in quella fase del processo d’espropriazione che è costituita dal giudizio di accertamento dell’obbligo del terzo; fase che, pur

avendo natura e forma di giudizio di cognizione ordinaria, è funzionale al processo esecutivo (tanto che questo, ove quel giudizio non venisse promosso a seguito di dichiarazione negativa del terzo, si estinguerebbe) e trae da esso il proprio oggetto.

6.2. - Il giudice istruttore del Tribunale di *Trani*, a sua volta, in forza della norma censurata è investito sia del potere (ex art. 101, comma terzo, della legge fallimentare, nel testo *previgente*) di disporre con suo decreto l'ammissione al passivo del credito tardivamente fatto valere, sia della qualità di giudice istruttore di un organo giudicante collegiale (ex art. 50-bis, comma primo, n. 2, cod. *proc. civ.*): sicché sotto entrambi tali profili la questione sollevata è rilevante nel giudizio a quo.

7. - La questione è fondata in riferimento all'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost.

7.1. - La tesi della Regione Puglia e della ex USL FG/2 di San Severo – secondo la quale la norma in questione costituirebbe espressione della potestà legislativa regionale in materia di «tutela della salute», in quanto atterrebbe alla «organizzazione del servizio sanitario» e si collegherebbe, altresì, all'esigenza di «coordinamento della finanza pubblica» – non merita adesione.

Ai fini della soluzione della questione di competenza disciplinata dall'art. 117, commi secondo e terzo, Cost., come sollevata dalle ordinanze di rimessione, non è rilevante la circostanza che la norma censurata riguardi enti (già) operanti nel settore sanitario, ma la concreta disciplina – in sé considerata – posta in essere dalla norma; ed in base al medesimo criterio deve escludersi che l'obbiettivo («controllo della spesa sanitaria»), in vista del quale la norma è stata emanata, sia idoneo a ricondurla alla materia «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica».

7.2. - Disponendo che certi enti sono sottoposti alla procedura di liquidazione coatta amministrativa, la legge regionale assegna (tra l'altro) alle situazioni soggettive di coloro che hanno avuto rapporti con quegli enti un regime, sostanziale e processuale, peculiare rispetto a quello (ordinario, previsto dal codice civile e da quello di procedura civile) altrimenti applicabile: sicché, quando l'art. 2 della legge fallimentare prevede che a determinare le imprese assoggettabili a tale procedura concorsuale sia «la «legge»», tale espressione non può che essere intesa nel senso di legge idonea ad incidere – perché emanata da chi ha la relativa potestà – sul regime, sostanziale e processuale, delle situazioni soggettive coinvolte nella procedura.

La circostanza che la liquidazione coatta amministrativa abbia natura amministrativa non rileva sotto alcun profilo, dal momento che fin dalla sua apertura tale procedura amministrativa comporta rilevanti effetti sulla tutela giurisdizionale dei crediti ed effetti, altresì, di diritto sostanziale (artt. 55 e seguenti della legge fallimentare): sicché è in relazione all'idoneità a produrre tali effetti – di natura sostanziale e processuale – che va determinata la spettanza della potestà legislativa ai sensi dell'art. 117 Cost. e va, conseguentemente, negata – con assorbimento di ogni altro profilo – quella della Regione Puglia.

8. - La dichiarazione di illegittimità costituzionale del citato art. 11, comma 3-bis – per violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost., laddove riserva allo Stato la potestà legislativa in materia di «giurisdizione e norme processuali» e di «ordinamento civile» – comporta, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale di tutte le norme regionali che presuppongono l'assoggettamento alla procedura di liquidazione coatta amministrativa delle USL in gestione *liquidatoria* e, pertanto, dei commi 3-ter, 3-ter 1, 3-ter 2 e 3-quater dell'art. 11 della legge regionale n. 20 del 2002, nonché del comma 3, lettere a), b), c), d), e-bis) dell'art. 43 della legge regionale n. 4 del 2003.

8.1. - La dichiarazione di illegittimità costituzionale deve, infine, essere estesa, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, all'art. 6, comma 2-bis, della legge regionale n. 1 del 1998, in quanto – disponendo che «È esclusa ogni legittimazione passiva, sostanziale e processuale della Regione per l'eventuale residuo passivo conseguente alla chiusura delle gestioni *liquidatorie*» – esso costituisce svolgimento e completamento sia della norma generale (art. 11, comma 3-bis, della legge regionale n. 20 del 2002) che, prevedendo la procedura di liquidazione coatta amministrativa, le attribuisce la

funzione di consentire «l'effettivo ripiano del disavanzo della spesa sanitaria regionale relativa alla gestione delle USL sopresse», sia, in particolare, della norma (art. 43, comma 3, lettera d), della legge regionale n. 4 del 2003), di cui sub 8, per la quale «a favore delle gestioni *liquidatorie* delle sopresse USL poste in liquidazione coatta amministrativa, la Regione garantisce disponibilità di fonti finanziarie fino alla concorrenza massima del saldo fra lo stato passivo e attivo accertato alla data del 1° maggio 2003. Con provvedimento di Giunta regionale si provvederà alla specificazione delle somme relative a ciascuna delle dodici gestioni *liquidatorie* entro il limite complessivo di cui sopra».

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 3-bis, della legge della Regione Puglia 9 dicembre 2002, n. 20 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2002), introdotto dall'art. 43, comma 2, della legge della medesima Regione 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005 della Regione Puglia), come modificato dall'art. 32, comma 1, della legge della medesima Regione 7 gennaio 2004, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2004 e bilancio pluriennale 2004-2006 della Regione Puglia);

dichiara, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità, costituzionale dell'art. 11 della legge regionale n. 20 del 2002, commi 3-ter e 3-quater, introdotti dall'art. 43, comma 2, della legge regionale n. 4 del 2003, come modificato dall'art. 32, comma 1, della legge regionale n. 1 del 2004; dell'art. 11 della legge regionale n. 20 del 2002, commi 3-ter 1 e 3-ter 2, introdotti dall'art. 20, comma 1, della legge regionale 4 agosto 2004, n. 14 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004); dell'art. 43 della legge regionale n. 4 del 2003, comma 3, lettere a) e b), nonché lettere c), d) (come modificate dall'art. 32, comma 2, della legge regionale n. 1 del 2004) ed e-bis) (introdotta – quest'ultima – dall'art. 32, comma 2, della legge regionale n. 1 del 2004); dell'art. 6, comma 2-bis, della legge della Regione Puglia 14 gennaio 1998, n. 1 (Esercizio provvisorio del bilancio di previsione per l'anno finanziario 1998), introdotto dall'art. 31 della legge regionale n. 1 del 2004;

dichiara inammissibile l'intervento spiegato dalla Associazione *Le Patriarche Italia Onlus* nel giudizio n. 233 *r.o.* del 2005;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 3-bis, della legge regionale n. 20 del 2002, introdotto dall'art. 43, comma 2, della legge regionale n. 4 del 2003, come modificato dall'art. 32, comma 1, della legge regionale n. 1 del 2004, sollevata, in riferimento all'art. 117, comma secondo, lettera l), della Costituzione, dalla Corte d'appello di Torino con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 gennaio 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Romano VACCARELLA, Redattore

Depositata in Cancelleria il 6 febbraio 2007.

Sentenza del 20 febbraio 2007 n. 38

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale.	
Ricorrente	Commissario dello Stato per la Regione siciliana.	
Resistente	Regione siciliana.	
Materia	Caccia	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
art. 2, commi 1, delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 20 gennaio 2006 (Riproposizione di norme in materia di controllo della fauna selvatica, di personale e di acquisto e forniture di servizi),	art 117, secondo comma, lettera o Cost.	inammissibilità della questione
art. 2, comma 3, delib. leg. 20 gennaio 2006.	artt. 3, 51, 81, quarto comma, e 97 Cost.	inammissibilità della questione
art. 3, delib. leg 20 gennaio 2006.	artt. 3 e 97 Cost.	inammissibilità della questione
art. 1, delib. leg. 20 gennaio 2006	artt. 97 Cost.	non fondatezza della questione

Nota di sintesi

Le disposizioni impugnate, affidando la realizzazione dei piani di abbattimento della fauna selvatica anche a soggetti, come i proprietari e i conduttori dei fondi, senza richiedere espressamente agli stessi il possesso della licenza per l'esercizio venatorio, lederebbero l'art. 97 della Costituzione in quanto non terrebbero conto dell'esigenza di tutela dell'incolumità pubblica. La Corte, prescindendo dal rilievo che il parametro costituzionale richiamato non è conferente con il tema della sicurezza, dichiara non fondata la questione. Pur non essendo espressamente specificato dalle norme censurate, che tutti gli interessati debbano essere muniti delle autorizzazioni per l'esercizio venatorio, è indubbio, sostiene la consulta, che il possesso di questo requisito è implicitamente ed inequivocabilmente richiesto dalla natura stessa dell'attività che essi sono chiamati a svolgere.

SENTENZA N. 38

ANNO 2007

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	"
- Romano	VACCARELLA	"
- 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 articoli 1, nella parte in cui sostituisce i commi 4 e 5, dell'art. 4 della legge della Regione siciliana 1° settembre 1997, n. 33 (Norme per la protezione, la tutela e l'incremento della fauna selvatica e per la regolamentazione del prelievo venatorio. Disposizioni per il settore agricolo e forestale), 2, commi 1, 2 e 3, e 3 della delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 20 gennaio 2006 (disegno di legge n. 1095, stralcio XI), recante «Riproposizione di norme in materia di controllo della fauna selvatica, di personale e di acquisto e forniture di servizi», promosso con ricorso del Commissario dello Stato per la Regione siciliana, notificato il 27 gennaio 2006, depositato in cancelleria il 4 febbraio 2006 ed iscritto al n. 15 del registro ricorsi 2006.

Visto l'atto di costituzione della Regione siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 9 gennaio 2007 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

udito l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Commissario dello Stato per la Regione siciliana e gli avvocati Sergio Abbate e Paolo Chiapparone per la Regione siciliana.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Il Commissario dello Stato per la Regione siciliana promuove questione di legittimità costituzionale della delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 20 gennaio 2006 (disegno di legge n. 1095, stralcio XI), recante «Riproposizione di norme in materia di controllo della fauna selvatica, di personale e di acquisto e forniture di servizi», censurando, in particolare, gli artt. 1, nella parte in cui sostituisce i commi 4 e 5, dell'art. 4 della legge della Regione siciliana 1° settembre 1997, n. 33 (Norme per la protezione, la tutela e l'incremento della fauna selvatica e per la regolamentazione del prelievo venatorio. Disposizioni per il settore agricolo e forestale), 2, commi 1, 2 e 3, e 3, per violazione degli articoli 3, 51, 81, quarto comma, 97 e 117, secondo comma, lettera o), della Costituzione.

Le disposizioni denunciate, già contenute negli artt. 17, 19, commi 4, 25 e 26, nonché nell'art. 21, comma 5, della delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 7 dicembre 2005 (disegno di legge n. 1084), recante «Misure finanziarie urgenti e variazioni al bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2005. Disposizioni varie», erano state omesse in sede di promulgazione; sicché, questa Corte, con l'ordinanza n. 204 del 2006, ha dichiarato cessata la materia del contendere in ordine al ricorso proposto, in merito, dal Commissario dello Stato. Peraltro, a giudizio del ricorrente, le nuove disposizioni previste dalla delibera legislativa approvata il 20 gennaio 2006, continuano, per taluni aspetti, a presentare vizi di costituzionalità, che giustificano la reiterazione della loro impugnazione in questa sede.

In via preliminare, va osservato che la circostanza (fatta presente in udienza dalla difesa della Regione) secondo cui – in attesa della pronuncia di questa Corte – la Regione stessa non ha dato corso, con la necessaria pubblicazione, alla delibera oggetto di impugnazione, deve ritenersi irrilevante agli effetti della ammissibilità del ricorso. Diversa è, infatti, l'ipotesi, che ha formato più volte oggetto di esame, nella quale tale pubblicazione sia stata effettuata, ma con omissione delle norme che abbiano costituito oggetto di ricorso da parte del Commissario dello Stato, con conseguente declaratoria di cessazione della materia del contendere sul ricorso medesimo (cfr., da ultimo, ordinanze n. 410, n. 404 e n. 389 del 2006).

2. - La prima questione di legittimità costituzionale, promossa con il ricorso in esame, investe l'art. 1 della delibera legislativa impugnata, il quale sostituisce i commi da 4 a 7 dell'art. 4 della legge regionale n. 33 del 1997.

2.1. - Il ricorrente deduce la illegittimità costituzionale dei nuovi commi 4 e 5 del richiamato art. 4, che, rispettivamente, così dispongono:

«le operazioni e gli interventi di controllo della fauna selvatica, ivi compresi quelli di cattura e di abbattimento, sono attuati dalle ripartizioni faunistico-venatorie che vi provvedono a mezzo di proprio personale, di dipendenti del Corpo delle guardie forestali, delle guardie addette ai parchi o alle riserve e di altri agenti venatori dipendenti da pubbliche amministrazioni»;

«le ripartizioni faunistico-venatorie possono altresì avvalersi dei proprietari e dei conduttori dei fondi sui quali si attuano gli interventi delle guardie volontarie di associazioni venatorie ed ambientaliste, riconosciute in sede regionale, purché munite di licenza per l'esercizio venatorio».

È con riguardo, dunque, a tali disposizioni che è delimitato il *thema decidendum*, tenuto conto delle censure e delle relative argomentazioni proposte dal ricorrente.

2.2. - Nel ricorso si sostiene che le disposizioni impugnate lederebbero l'art. 97 della Costituzione, in quanto non terrebbero conto dell'esigenza di tutela dell'incolumità pubblica, laddove affidano la realizzazione dei piani di abbattimento della fauna selvatica anche a soggetti di cui non sia stato verificato, con il rilascio della licenza per l'esercizio venatorio, il possesso delle conoscenze e delle capacità tecniche per il maneggio delle armi. Ciò, a differenza di quanto stabilito dallo stesso comma 5 per le guardie volontarie di associazioni venatorie ed ambientaliste.

2.3. - La questione – a prescindere dal rilievo che il parametro evocato non è conferente con il tema della sicurezza – non è fondata, per l'assorbente considerazione che essa si basa su un erroneo presupposto interpretativo.

È pur vero che le norme censurate, nel prevedere che i soggetti ivi indicati possono partecipare all'attuazione delle operazioni e degli interventi di controllo della fauna selvatica, compresi quelli di cattura ed abbattimento, non specificano espressamente che tutti gli interessati debbano essere muniti delle autorizzazioni per l'esercizio venatorio; tuttavia, non appare dubbio che la necessità del possesso di tale requisito è implicitamente, ma inequivocabilmente, richiesto dalla natura stessa dell'attività che essi sono chiamati a svolgere. Né rileva la circostanza che il comma 5 del medesimo articolo, per altra categoria di soggetti, abbia espressamente previsto il requisito in questione. Ciò non comporta, infatti, che i diversi soggetti contemplati tanto nel comma 4, quanto nel comma 5, siano esonerati dal possesso del requisito medesimo.

Va osservato, in proposito, che la legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), alla quale l'art. 49 della legge regionale n. 33 del 1997 espressamente rinvia «per tutto quanto non previsto», e le ulteriori disposizioni contenute nella richiamata legge regionale n. 33 del 1997, nello stabilire che la caccia può essere esercitata solo da chi abbia le relative autorizzazioni, fanno applicazione specifica, in ragione delle peculiari competenze e conoscenze richieste per conseguire le autorizzazioni medesime, di un principio generale dell'ordinamento.

È evidente, quindi, che anche laddove l'uso dei mezzi per l'esercizio della caccia non tende a realizzare fini venatori, ma di tutela dell'ecosistema, persistono quelle esigenze che proprio l'articolato procedimento per il rilascio della licenza per l'esercizio venatorio consente di soddisfare.

Pertanto, tutti i soggetti appartenenti alle categorie previste dai commi 4 e 5 dell'articolo 4 della legge regionale n. 33 del 1997, come modificati dall'art. 1 della delibera legislativa in esame, per effettuare operazioni o interventi di controllo della fauna selvatica, come l'abbattimento, che richiedano l'uso dei mezzi per l'attività venatoria, devono necessariamente essere muniti delle prescritte autorizzazioni e, in particolare, della licenza di porto di fucile per uso di caccia.

Di conseguenza, le norme impugnate, così interpretate, si sottraggono alla prospettata censura di illegittimità costituzionale.

3. - Quanto all'art. 2, commi 1 e 2, della stessa delibera legislativa, ad avviso del ricorrente, essi violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera o), della Costituzione, che attribuisce allo Stato competenza legislativa esclusiva nella materia «previdenza sociale».

Le impugnate disposizioni, estendendo il regime giuridico «previgente a quello statale», valevole per la generalità dei dipendenti regionali a decorrere dall'entrata in vigore della legge regionale 9 maggio 1986, n. 21 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 29 ottobre 1985, n. 41, recante «Nuove norme per il personale della Amministrazione regionale» e altre norme per il personale comandato, dell'occupazione giovanile e i precari delle unità sanitarie locali), a nuove categorie di dipendenti, comporterebbero «un maggior nuovo onere, in atto non quantificabile, che maturerà al momento in cui i soggetti interessati si avvarranno del più favorevole trattamento pensionistico che grava interamente sul bilancio della Regione».

3.1. - La questione è inammissibile per due ordini di considerazioni, ognuno dei quali, peraltro, ha carattere esaustivo.

In primo luogo, il ricorrente omette del tutto di specificare le ragioni per cui, pur trattandosi dell'impugnativa di una delibera legislativa della Regione siciliana, dovrebbe prendersi in considerazione il suddetto parametro costituzionale in luogo di quello ricavabile dal relativo statuto speciale. E va osservato, in proposito, che, nelle sue difese, la Regione ha invocato la norma contenuta nell'art. 14, lettera q), dello statuto di autonomia (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, recante «Approvazione dello statuto della Regione siciliana»), che attribuisce alla propria competenza legislativa primaria la materia «stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione». Il Commissario dello Stato avrebbe dovuto spiegare, quanto meno, in quale rapporto si pongono i parametri costituzionali desumibili, rispettivamente, dal suddetto statuto e dalla Costituzione. Orbene, in conformità ad un consolidato indirizzo di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 202 del

2005, n. 65 del 2005, n. 8 del 2004 e n. 213 del 2003), la mancanza di una tale valutazione comporta l'inammissibilità della questione nei termini in cui è stata formulata nel ricorso.

In secondo luogo, la censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera o), della Costituzione si presenta affetta da genericità ed indeterminatezza, dal momento che il ricorrente si è sostanzialmente limitato ad indicare il parametro che sarebbe stato violato, omettendo, però, di specificare le ragioni che militerebbero a favore della tesi della illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

La mancata esplicitazione delle argomentazioni, anche minime, atte a suffragare la censura proposta è causa di inammissibilità della questione di costituzionalità sollevata. In tal senso, è la costante giurisprudenza di questa Corte, la quale, di recente, ha ribadito (sentenza n. 233 del 2006) che il ricorso in via principale non solo deve identificare esattamente la questione nei suoi termini specifici, indicando le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità, 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 in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che non in quelli incidentali.

4. - Il comma 3 dell'art. 2 della delibera legislativa impugnata, riproduce la norma di cui all'art. 19, comma 26, della richiamata delibera 7 dicembre 2005, già impugnata per violazione degli artt. 3, 51, 81, quarto comma, e 97 della Costituzione, ed omessa in sede di promulgazione.

La nuova norma ridetermina la dotazione organica dell'area di emergenza dell'Azienda ospedaliera universitaria Policlinico "Paolo Giaccone" di Palermo.

Il ricorrente, a sostegno del dedotto vizio di incostituzionalità, dopo aver enunciato i suddetti parametri costituzionali, rinvia, per la motivazione delle censure, alle argomentazioni già indicate nella precedente impugnazione, sulla quale è intervenuta la declaratoria di cessazione della materia del contendere (ordinanza n. 204 del 2006).

4.1. - La questione è inammissibile, in quanto motivata *per relationem*, atteso che anche nei giudizi in via principale è imprescindibile l'autonoma esplicazione delle ragioni poste a sostegno della dedotta illegittimità costituzionale delle norme impuginate. La costante giurisprudenza costituzionale ha, infatti, affermato il principio della necessaria autosufficienza dell'atto introduttivo del giudizio innanzi a questa Corte, nel senso che tale atto, sia esso un ricorso principale ovvero per conflitto o un provvedimento giudiziario con cui venga sollevata una questione incidentale di costituzionalità, deve contenere – in via autonoma – tutti gli elementi che possano consentire alla Corte l'esame e la valutazione delle censure proposte (da ultimo, con particolare riferimento alla necessità che il ricorso in via principale contenga una seppur sintetica argomentazione di merito, a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale, sentenze n. 364 e n. 139 del 2006).

5. - È, infine, sospettato di illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione, l'art. 3 della delibera legislativa impugnata, che riproduce l'art. 21, comma 5, della delibera legislativa del 7 dicembre 2005.

La disposizione censurata prevede la possibilità del rinnovo, per una sola volta e per un periodo non superiore a due anni, a fronte di una riduzione del corrispettivo di almeno il 3 per cento, dei contratti per acquisti e forniture di servizi da parte degli enti locali e della Regione, stipulati a seguito di esperimento di gara, in scadenza nel triennio 2006-2008. Secondo il ricorrente, tale disciplina, in deroga alle ordinarie procedure, stabilite anche in ossequio alla normativa comunitaria, determinerebbe una lesione dei principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione.

5.1. - Anche tale questione è inammissibile, in quanto sfornita di elementi minimi argomentativi (*ex plurimis*, sentenze n. 29 del 2006 e n. 176 del 2004), laddove si consideri che il ricorrente, nel prospettare genericamente il carattere derogatorio della disposizione denunciata, si limita a

enunciare le disposizioni di cui agli artt. 3 e 97 della Carta fondamentale, che sarebbero state violate.

Va, al riguardo, rilevato come questa Corte abbia, invece, ritenuto che le disposizioni statali di principio contenute nell'art. 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), relative alle modalità di gestione ed affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, sono riconducibili alla potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», in quanto disciplinano tale ambito secondo un sistema teso a salvaguardare la concorrenzialità del mercato (sentenza n. 29 del 2006). Il ricorrente, però, non ha neppure richiamato il parametro costituzionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, della delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 20 gennaio 2006 (disegno di legge n. 1095, stralcio XI), recante «Riproposizione di norme in materia di controllo della fauna selvatica, di personale e di acquisto e forniture di servizi» promossa, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera o), della Costituzione, dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana con il ricorso di cui in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della suddetta delibera legislativa, promossa in riferimento agli articoli 3, 51, 81, quarto comma, e 97 della Costituzione, dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana con il ricorso di cui in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della medesima delibera legislativa promossa, in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana con il ricorso di cui in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della stessa delibera legislativa, nella parte in cui sostituisce i commi 4 e 5 dell'art. 4 della legge della Regione siciliana 1 settembre 1997, n. 33 (Norme per la protezione, la tutela e l'incremento della fauna selvatica e per la regolamentazione del prelievo venatorio. Disposizioni per il settore agricolo e forestale), promossa, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana con il ricorso di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 febbraio 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Depositata in Cancelleria il 20 febbraio 2007.

Sentenza del 20 febbraio 2007 n. 39

Sentenza del 20 febbraio 2007 n. 39		
Tipo di giudizio	Conflitto di attribuzione.	
Ricorrente	Regione Abruzzo.	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri.	
Materia	Usi civici	
Atti impugnati	Parametri	Esito del giudizio
sentenza n. 25 emessa dal Commissario regionale per il riordino degli usi civici in Abruzzo in data 21 ottobre 2005.	art. 66 decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616. Articoli 24, 101, 117 e 118 Cost.	illegittimità costituzionale
Nota di sintesi		
<p>La Corte, esaminate nel merito le norme impugate, dichiara che non spetta allo Stato, e per esso al Commissario regionale per il riordino degli usi civici in Abruzzo, dichiarare la legittimazione delle occupazioni abusive dei terreni gravati da usi civici, né determinare la somma di denaro che, ex art. 10 della legge 16 giugno 1927, n. 1766 l'occupante deve versare.</p> <p>Sono state, infatti, trasferite alle Regioni, per effetto degli artt. 66 e 71 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), tutte le funzioni amministrative in materia di usi civici, ivi comprese quelle relative al procedimento di legittimazione.</p> <p>Inoltre, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 118 della Costituzione, l'attribuzione di queste funzioni costituisce, secondo la Corte, realizzazione, nella indicata materia, dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, dato che la loro allocazione a livello regionale ne permette l'idoneo esercizio unitario.</p> <p>Rimangono, pertanto, attribuite al Commissario per il riordino degli usi civici, le sole attribuzioni di carattere giurisdizionale inerenti l'accertamento della demanialità.</p>		

SENTENZA N. 39

ANNO 2007

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	MIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Romano	VACCARELLA	"
- 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 per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della sentenza del Commissario regionale per il riordino degli usi civici in Abruzzo del 21 ottobre 2005 n. cron. 571 – rep. n. 25, promosso con ricorso della Regione Abruzzo notificato il 9 gennaio 2006, depositato in cancelleria il 10 gennaio 2006 ed iscritto al n. 1 del registro conflitti tra enti 2006.

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

udito nell'udienza pubblica del 9 gennaio 2007 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

udito l'avvocato Sandro Pasquali per la Regione Abruzzo.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - La Regione Abruzzo ha sollevato, nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, conflitto di attribuzione in relazione alla sentenza n. 25 emessa in data 21 ottobre 2005 dal Commissario regionale per il riordino degli usi civici in Abruzzo, con la quale, dichiarata la natura demaniale civica di un fondo agricolo occupato abusivamente, ne è stata pronunziata la legittimazione in favore dell'occupante, ai sensi dell'art. 9 della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del regio decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici del Regno, del regio decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del regio decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del regio decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del regio decreto legge 22 maggio 1924, n. 751), previo accertamento della ricorrenza delle condizioni previste dal predetto art. 9 della legge n. 1766 del 1927, nonché previa determinazione della somma da corrispondersi, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 1766 del 1927, da parte dell'occupante medesimo.

Osserva la ricorrente che, essendo state trasferite alle Regioni, per effetto degli artt. 66 e 71 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), tutte le funzioni amministrative in materia di usi civici, ivi comprese quelle relative al procedimento di legittimazione, con l'atto impugnato sono state lese competenze costituzionalmente ad essa medesima attribuite.

1.1 - Stante il suo carattere pregiudiziale, va esaminata prioritariamente l'articolata eccezione di inammissibilità del ricorso formulata dalla resistente difesa erariale.

Con essa si sostiene la inammissibilità del ricorso sia per avere ad oggetto un atto giurisdizionale, nei cui confronti sarebbero esercitabili esclusivamente le forme di gravame previste nei singoli sistemi processuali, sia per la carenza di interesse a ricorrere in capo alla Regione, stante la asserita "non lesività" dell'atto impugnato, essendo lo stesso destinato ad essere integrato da un successivo atto di «definitiva approvazione della legittimazione» da parte dell'organo di Governo al quale il Commissario per il riordino degli usi civici dell'Abruzzo ha, per il fine in questione, trasmesso la sentenza oggetto del presente conflitto.

1.2 L'esposta eccezione non è fondata sotto entrambi i profili dedotti.

Quanto al primo, più volte questa Corte ha affermato che lo strumento del conflitto di attribuzione fra enti è esperibile anche in relazione ad atti della giurisdizione ogni qualvolta sia dal ricorrente «radicalmente contestata la riconducibilità dell'atto che determina il conflitto alla funzione giurisdizionale ovvero sia messa in questione l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del soggetto ricorrente» (fra le altre: sentenze nn. 326 e 276 del 2003; n. 27 del 1999; n. 432 del 1994), là dove il conflitto sarebbe, invece, inammissibile se il provvedimento che ne è oggetto fosse censurato quanto a pretesi *errores in iudicando* commessi dall'organo giurisdizionale, risolvendosi, in quest'ultima ipotesi, il giudizio di fronte alla Corte costituzionale in un improprio strumento di gravame le cui risultanze si andrebbero a sovrapporre allo scrutinio sull'atto già operato nella sede propria.

Nel caso in questione la Regione ricorrente, lungi dal censurare il merito della decisione assunta dal Commissario per il riordino degli usi civici, contesta invece, in radice, la stessa riconducibilità del contenuto della decisione da questo assunta, cioè la potestà di provvedere in tema di legittimazione delle occupazioni abusive dei terreni gravati da usi civici, all'esercizio della funzione giurisdizionale, trattandosi, secondo la sua prospettazione, al contrario, di un atto di amministrazione attiva ad essa spettante in via esclusiva.

Quanto alla seconda, deve essere qui ribadito il principio, già affermato da questa Corte, secondo il quale è considerato «idoneo ad innescare un conflitto di attribuzione qualsiasi atto o comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla regione, purché sia dotato

di efficacia o di rilevanza esterna e sia diretto ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza il cui svolgimento possa determinare un'invasione della altrui sfera di attribuzioni» (sentenza n. 771 del 1988).

Nella presente fattispecie va, per un verso, considerato che il provvedimento impugnato, nell'indicare, peraltro in maniera impropria, il «Ministro delle politiche agrarie» quale organo competente a procedere alla definitiva «approvazione della legittimazione», è atto a determinare, già per tale individuazione, una violazione delle attribuzioni rivendicate dalla Regione Abruzzo.

Per altro verso va rilevato che, stante la sua tipologia, l'atto impugnato è idoneo, oltretutto, a divenire immodificabile a seguito del suo passaggio in giudicato e, perciò, oltre a costituire l'origine di diritti di carattere sostanziale in capo ai soggetti da esso coinvolti, ad essere anche il fondamento per la adozione di ulteriori, successivi, provvedimenti diretti ad assicurarne la attuazione, anche coattiva.

Pertanto non pare realisticamente discutibile il fatto che, rispondendo alle descritte caratteristiche di «comportamento significativo, imputabile allo Stato (...), dotato di efficacia o di rilevanza esterna (...), diretto ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza» oggetto, appunto, di contestazione, l'atto impugnato valga a radicare l'interesse a ricorrere di chi contesti la legittimità della attribuzione esercitata attraverso la sua adozione.

2. - Nel merito, il ricorso è fondato.

Infatti il Commissario per il riordino degli usi civici dell'Abruzzo, dopo aver accertato – sebbene, a quanto risulta, il punto non fosse oggetto di alcuna contestazione – la natura demaniale civica dei terreni in relazione ai quali vi era stata istanza di legittimazione, ha preso in esame la questione relativa alla sussistenza delle condizioni previste dall'art. 9 della legge n. 1766 del 1927 al fine della legittimazione stessa, provvedendo, altresì, in merito a quest'ultima.

Assume, infatti, testualmente «che permane in capo (a lui) la competenza a pronunciare sulla legittimazione, essendo questa tuttora l'unica residuata(gli) nonostante la normativa di devoluzione alla Regione della competenza a porre in essere gli atti amministrativi già del Commissario», e dispone, quindi, conseguentemente al suo assunto, in ordine alla legittimazione («che, dunque, va dichiarata in questa sede»), determinando, infine, l'importo della somma che l'istante deve versare a fronte della avvenuta legittimazione.

Vi è, quindi, un'esplicita *vindicatio potestatis* del Commissario a decidere in ordine alla legittimazione dei terreni demaniali soggetti ad usi civici che siano stati illegittimamente occupati, ed è nei confronti di tale pretesa che la Regione Abruzzo solleva il presente conflitto.

Così precisato l'ambito provvedimento dell'atto oggetto del conflitto, va innanzitutto rilevato che – come affermato, con consolidata giurisprudenza, da questa Corte (sentenza n. 46 del 1995 e ordinanze n. 391 del 1998 e n. 117 del 1995) – il procedimento per la legittimazione delle occupazioni abusive di terreni gravati da usi civici ha carattere amministrativo e non giurisdizionale.

Infatti il d.P.R. n. 616 del 1977, nell'ambito del complessivo trasferimento di funzioni amministrative precedentemente attribuite allo Stato, o a suoi organi periferici, ha espressamente previsto, all'art. 66, che «sono altresì trasferite (alle Regioni) le competenze attribuite (...) al Commissario per la liquidazione degli usi civici dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766, dal regolamento approvato con regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, dalla legge 10 giugno 1930, n. 1078, dal regolamento approvato con regio decreto 15 novembre 1925, n. 2180, dalla legge 16 marzo 1931, n. 737». Perciò anche le funzioni in materia di legittimazione delle occupazioni abusive sono state trasferite alle Regioni.

Restano quindi assegnate al Commissario per il riordino degli usi civici, coerentemente con la sua collocazione ordinamentale nel novero degli organi giudiziari (sentenza n. 398

del 1989), le sole attribuzioni di carattere giurisdizionale, inerenti, in caso di contestazione, all'accertamento della demanialità del suolo. Tra queste non solo non rientrano le funzioni di carattere amministrativo innanzi indicate, ma neppure quella, di cui al punto 4) del dispositivo, di inoltrare la sentenza «al Sig. Ministro delle Politiche Agrarie per la definitiva approvazione della legittimazione».

Già in passato questa Corte ha affermato che possono realizzare violazione di attribuzioni costituzionalmente rilevanti gli atti lesivi di funzioni rimesse alle Regioni, come nel caso attualmente in esame, dal d.P.R. n. 616 del 1977 (sentenza n. 559 del 1988). Va, infine, considerato che, per effetto della entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 118 della Costituzione, l'attribuzione di queste funzioni costituisce realizzazione, nella indicata materia, dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, dato che la loro allocazione a livello regionale ne permette l'idoneo esercizio unitario. Ne è riprova l'ampia casistica di normative regionali (quali, oltre alla già ricordata legge Regione Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25, la legge Regione Basilicata 12 settembre 2000, n. 57; la legge Regione Campania 17 marzo 1981, n. 11; la legge Regione Puglia 28 gennaio 1998, n. 7, quanto alla legislazione delle Regioni a statuto ordinario) che, in vigenza del precedente testo dell'art. 118 della Costituzione (basato sul principio del parallelismo tra l'ambito di attribuzione delle competenze legislative delle Regioni e quello delle funzioni amministrative), disciplinavano la materia degli usi civici e della procedura finalizzata alla legittimazione delle occupazioni di terreni demaniali.

Poiché nel presente caso il Commissario ha esorbitato dai limiti che, in materia, competevano alla funzione giurisdizionale, provvedendo a dichiarare la legittimazione e determinando la misura del canone *ex art. 10* della legge 1766 del 1927, ne deriva che ha invaso l'ambito di attribuzioni riservato alla Regione. Trasmettendo, inoltre, al «Ministro delle Politiche Agrarie per la definitiva approvazione» la suddetta sentenza, viene inspiegabilmente a configurare quell'accertamento giurisdizionale come fase di un procedimento che si concluderebbe con un atto di approvazione ministeriale.

In accoglimento del ricorso deve, pertanto, dichiararsi che non spetta allo Stato, e per esso al Commissario per il riordino degli usi civici né accertare, in assenza di contestazione, la sussistenza delle condizioni previste dall'art. 9 della legge n. 1766 del 1927 ai fini della legittimazione delle occupazioni abusive dei terreni gravati da usi civici, né provvedere alla legittimazione stessa, né, infine, determinare la misura del canone che, *ex art. 10* della legge n. 1766 del 1927, l'occupante abusivo deve versare per potersi giovare della legittimazione.

Deve conseguentemente essere annullato, nei limiti sopra descritti, l'atto impugnato dalla ricorrente Regione Abruzzo, cioè la sentenza n. 25 emessa dal Commissario regionale per il riordino degli usi civici in Abruzzo in data 21 ottobre 2005.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spettava allo Stato, e per esso al Commissario regionale per il riordino degli usi civici in Abruzzo, dichiarare la legittimazione delle occupazioni abusive dei terreni gravati da usi civici, né determinare la somma di danaro che, *ex art. 10* della legge n. 1766 del 1927, l'occupante abusivo doveva versare per potersi giovare della legittimazione, e, conseguentemente

annulla, nei limiti sopra descritti, la sentenza n. 25 emessa dal Commissario regionale per il riordino degli usi civici in Abruzzo in data 21 ottobre 2005.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 febbraio 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente
Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Depositata in Cancelleria il 20 febbraio 2007.

Sentenza del 20 febbraio 2007 n. 40		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale.	
Ricorrente	Commissario dello Stato per la Regione Siciliana.	
Resistente	Regione Siciliana.	
Materia	Pubblico impiego	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 20 gennaio 2006 (Riproposizione di norme concernenti il personale del Corpo forestale della Regione).	artt. 3, 51 e 97 Cost.	inammissibilità della questione
delib. leg. 20 gennaio 2006.	art 39 Cost.	non fondatezza della questione
Nota di sintesi		
<p>La Corte, esaminate nel merito le norme impugnate, dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale della delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 20 gennaio 2006 (disegno di legge n. 1095, stralcio XII) con la quale si dispone in ordine al trattamento giuridico ed economico del personale del Corpo forestale regionale.</p> <p>La Consulta, rilevato preliminarmente che l'autonomia della contrattazione collettiva può essere legittimamente compressa dal legislatore quando introduca un trattamento peggiore rispetto a quanto previsto dalla legge o sussista l'esigenza di salvaguardare superiori interessi generali, evidenzia come le norme impugnate non comprimono, né tantomeno annullano, l'autonomia negoziale collettiva di cui all'art. 39 della Costituzione riferita al rapporto di lavoro del personale del Corpo forestale della Regione (art. 110 del contratto collettivo relativo al quadriennio 2002-2005).</p>		

SENTENZA N. 40

ANNO 2007

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	"
- Romano	VACCARELLA	"
- 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 delibera legislativa Regione Siciliana approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 20 gennaio 2006 (disegno di legge n. 1095, stralcio XII) recante «Riproposizione di norme concernenti il personale del Corpo forestale della Regione», promosso con ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, notificato il 27 gennaio 2006, depositato in cancelleria il 6 febbraio 2006 ed iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2006.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 23 gennaio 2007 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Sabelli per il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana e gli avvocati Michele Arcadipane e Giovanni Carapezza Figlia per la Regione Siciliana.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana ha proposto, in riferimento agli artt. 3, 39, 51 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale della delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 20 gennaio 2006 (disegno di legge n. 1095, stralcio XII), recante «Riproposizione di norme concernenti il personale del Corpo forestale della Regione». Tale delibera consta di due articoli.

L'art. 1 stabilisce che, in attesa della riforma del Corpo forestale regionale, sono istituiti, per il personale direttivo e non direttivo del Corpo medesimo, i medesimi ruoli contemplati, dalla legislazione statale, per il Corpo forestale dello Stato (comma 1), con contestuale soppressione dei ruoli previsti dalla precedente normativa regionale (comma 10). L'art. 1, inoltre, dispone in materia di inquadramento del personale direttivo e non direttivo (commi 2 e 3), rinvia ad un successivo decreto del Presidente della Regione per la definizione delle competenze, dell'ordinamento professionale, dell'articolazione in posizioni all'interno delle rispettive categorie e dell'organico (comma 4), individua le procedure concorsuali da attuare per far fronte al fabbisogno organico dei ruoli da essa istituiti (comma 5), ribadisce che al personale del Corpo forestale regionale si applica il contratto dei dipendenti regionali (comma 6), detta disposizioni in materia di indennità mensile pensionabile (commi 6 e 7), prevede una disciplina transitoria (comma 8) e, infine, assicura la copertura finanziaria dell'intervento legislativo (comma 9). L'art. 2 dispone in tema di entrata in vigore del testo legislativo.

2. - Il Commissario dello Stato deduce che le disposizioni ora illustrate ripropongono con alcune modifiche quelle contenute nell'art. 19, comma 15, del disegno di legge n. 1084, approvato dall'Assemblea regionale siciliana il 7 dicembre 2005, recante «Misure finanziarie urgenti e variazioni al bilancio della regione per l'esercizio finanziario 2005. Disposizioni varie».

Contro tale disposizione (ed altre contenute nella medesima delibera legislativa) il Commissario dello Stato aveva proposto un ricorso in ordine al quale questa Corte, con ordinanza n. 204 del 2006, ha dichiarato cessata la materia del contendere, perché la predetta delibera nel frattempo era stata promulgata come legge della Regione Siciliana 22 dicembre 2005, n. 19 (Misure finanziarie urgenti e variazioni al bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2005. Disposizioni varie) con omissione delle parti impugnate.

Ad avviso del Commissario dello Stato la delibera legislativa oggetto dell'attuale impugnazione non supererebbe i motivi di quella in precedenza proposta per violazione degli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione.

Il ricorrente, però, a sostegno del dedotto contrasto con i predetti parametri costituzionali, si limita a richiamare le argomentazioni svolte nel suo precedente ricorso definito con la citata ordinanza n. 204 del 2006.

Con riferimento a tali parametri, la questione è inammissibile, perché motivata *per relationem*. Infatti, la giurisprudenza di questa Corte ha affermato che, in virtù del principio della necessaria autosufficienza dell'atto introduttivo del giudizio di legittimità costituzionale, il ricorso in via principale non solo deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, ma deve anche contenere una seppur sintetica argomentazione di merito, a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale della legge (si vedano le sentenze n. 139 del 2006, n. 450 del 2005 e n. 384 del 1999).

3. - Con riferimento all'art. 39 Cost., il Commissario dello Stato si duole del fatto che la delibera legislativa impugnata avrebbe trascurato il diritto dei lavoratori a partecipare, mediante le rappresentanze sindacali, alla definizione del trattamento applicabile al loro rapporto di lavoro e, in particolare, avrebbe vanificato l'obbligo che l'amministrazione regionale aveva assunto con l'art. 110, comma 2, del contratto collettivo regionale di lavoro relativo al quadriennio 2002-2005.

Sotto questo profilo la questione non è fondata.

L'art. 110, comma 2, del menzionato contratto collettivo stabilisce che «entro 15 giorni dall'entrata in vigore del presente accordo l'Aran Sicilia insedierà un apposito Comitato con la partecipazione di rappresentanti della stessa agenzia e dell'Amministrazione forestale e rappresentanti delle OO.SS. firmatarie del presente contratto, al fine di approfondire gli aspetti di carattere giuridico

riguardanti il Corpo forestale della Regione siciliana e proporre, entro 90 giorni dalla istituzione, i conseguenti provvedimenti da adottare».

Circa i rapporti tra la legge e l'autonomia collettiva garantita dall'art. 39 Cost., questa Corte ha più volte affermato che detta autonomia può essere legittimamente compressa o annullata nei suoi esiti concreti dal legislatore solamente quando essa introduca un trattamento deteriore rispetto a quanto previsto dalla legge ovvero quando sussista l'esigenza di salvaguardia di superiori interessi generali (sentenze n. 393 del 2000, n. 143 del 1998, n. 124 del 1991).

Nella presente fattispecie, tuttavia, le norme impugnate dal Commissario dello Stato non contengono né compressione, né tantomeno annullamento degli esiti della contrattazione collettiva riferiti al rapporto di lavoro del personale del Corpo forestale della Regione siciliana.

In particolare, quanto al trattamento economico, l'art. 110, comma 1, del citato contratto collettivo per il quadriennio 2002-2005 stabilisce l'applicazione al personale del Corpo forestale regionale di tutti gli istituti a carattere economico disciplinati nel contratto collettivo medesimo. Tale disposizione non è stata incisa dalla delibera impugnata.

Quanto, invece, al comma 2 del medesimo art. 110, si osserva che esso si limita a contemplare l'istituzione di un comitato composto da rappresentanti di entrambe le parti del rapporto al mero scopo di approfondire soltanto gli aspetti di carattere giuridico riguardanti il Corpo forestale della Regione siciliana e di proporre i conseguenti provvedimenti da adottare.

La clausola contrattuale, dunque, non stabilisce che la materia dell'ordinamento professionale del personale forestale deve costituire oggetto di autonoma determinazione in sede negoziale. Al comitato da essa previsto è affidato semplicemente il compito di elaborare «proposte» (e non, quindi, di concludere accordi sindacali) per «i conseguenti provvedimenti da adottare» (e, dunque, neppure si prevede un'esclusiva competenza della fonte contrattuale a disciplinare le materie oggetto delle proposte elaborate dal comitato).

Si aggiunga che, alla data di approvazione della delibera impugnata (20 gennaio 2006), era già ampiamente scaduto il termine entro il quale, secondo le stesse previsioni dell'art. 110 del contratto collettivo, il comitato avrebbe dovuto formulare le proprie proposte. Il ricorrente, però, non ha fornito alcuna indicazione circa l'effettiva elaborazione, da parte del comitato, di qualche proposta circa la materia sulla quale essa sarebbe intervenuta. Pertanto non è possibile neppure verificare se la delibera legislativa in questione abbia disatteso l'attività svolta dal comitato, essendo incerto addirittura se quest'ultimo si sia costituito e se abbia formulato qualche proposta in tema di ordinamento del personale.

In conclusione, in considerazione dei termini nei quali è stata formulata la censura, non è possibile pervenire alla conclusione che l'attività legislativa della Regione abbia compresso indebitamente l'autonomia negoziale collettiva.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale della delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 20 gennaio 2006 (disegno di legge n. 1095, stralcio XII), recante «Riproposizione di norme concernenti il personale del Corpo forestale della Regione» proposta, in riferimento agli articoli 3, 51 e 81 della Costituzione, con il ricorso in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della suddetta delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 20 gennaio 2006 (disegno di legge n. 1095, stralcio XII) proposta, in riferimento all'articolo 39 della Costituzione, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 febbraio 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Depositata in Cancelleria il 20 febbraio 2007.

Sentenza del 23 febbraio 2007 n. 50		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale.	
Rimettente	Tribunale di Bolzano	
Interveniente	Provincia autonoma di Bolzano.	
Materia	Pubblico impiego	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
articolo 14, comma 1, lettera <i>i</i>) legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 agosto 1995, n. 16 (Riforma dell'ordinamento del personale della provincia).	art. 2- <i>septies</i> del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81 (Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica) e 117, comma terzo Cost.	illegittimità costituzionale
articolo 14, comma 1, lettera <i>i</i>) l.p. 16/95.	artt. 15-quater e 15- <i>quinquies</i> del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della L. 23 ottobre 1992, n. 421).	inammissibilità della questione
Nota di sintesi		
<p>La Corte, esaminate nel merito le norme impugnate, dichiara illegittimo l'art. 14, comma 1, lettera <i>i</i>), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 agosto 1995, n. 16, introdotto dall'art. 38 della legge provinciale 11 agosto 1998, n. 9, che esclude per il personale del ruolo sanitario ogni forma di esercizio di attività libero-professionale extramuraria. Esso contrasta, infatti, con il principio fondamentale di cui all'art. 2- <i>septies</i> del d.l. 29 marzo 2004, n. 81, convertito, con modificazioni, nella legge 26 maggio 2004, n. 138, che riconosce ai dirigenti sanitari la facoltà di scegliere se optare per il rapporto di lavoro esclusivo o meno con il servizio sanitario. L'istituto della esclusività del rapporto di lavoro del dirigente sanitario previsto dall'art. 2- <i>septies</i> del d.l. 81/2004, sostiene la Consulta, rientra nell'ambito della materia della "tutela della salute" di cui al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione poiché, rileva in tale prospettiva la stretta inerenza che tutte le norme de quibus presentano con l'organizzazione del servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza, essendo queste ultime condizionate, sotto molteplici aspetti, dalla capacità, dalla professionalità e dall'impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi, e segnatamente di coloro che rivestono una posizione apicale. Tale valutazioni, ove rapportate alle materie di competenza della Regione Trentino – Alto Adige e delle province autonome di Trento e di Bolzano, portano ad individuare nella materia "igiene e sanità" ex art. 9, n. 10, dello Statuto, l'ambito della disciplina sul regime del rapporto di lavoro dei dirigenti sanitari.</p> <p>E', pertanto, incostituzionale la formulazione della norma censurata, non consentendo la stessa alcuna possibilità di adeguamento in via interpretativa al principio fondamentale espresso dall'art. 2- <i>septies</i> del d.l. 81/2004.</p>		

SENTENZA N. 50

ANNO 2007

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	"
- Romano	VACCARELLA	"
- 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'articolo 14, comma 1, lettera *i*), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 agosto 1995, n. 16 (Riforma dell'ordinamento del personale della provincia), introdotto dall'articolo 38 della legge provinciale 11 agosto 1998, n. 9 (Disposizioni finanziarie in connessione con l'asestamento del bilancio di previsione della provincia per l'anno finanziario 1998 e per il triennio 1998-2000 e norme legislative collegate), promosso con ordinanza del 5 ottobre 2005 dal Tribunale di Bolzano nel procedimento civile vertente tra Acuti Roberto ed altri e la Provincia autonoma di Bolzano ed altri, iscritta al n. 577 del registro ordinanze 2005 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2005.

Visti gli atti di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano, delle Aziende sanitarie di Bolzano, Brunico, Merano e Bressanone e di Tagnin Mario ed altri;

udito nell'udienza pubblica del 9 gennaio 2007 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi gli avvocati Paolo Rosa e Federico Sorrentino per Tagnin Mario ed altri, Roland Riz e Giuseppe Franco Ferrari per la Provincia autonoma di Bolzano, Enrico Bertorelle per l'Azienda Sanitaria di Bolzano e Giampaolo Parodi per le Aziende sanitarie di Bolzano, Brunico, Merano e Bressanone.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Il giudice del lavoro presso il Tribunale di Bolzano ha promosso giudizio di legittimità costituzionale in relazione all' art. 14, comma 1, lettera *i*), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 agosto 1995, n. 16 (Riforma dell'ordinamento del personale della provincia), introdotto dall'art. 38 della legge provinciale 11 agosto 1998, n. 9 (Disposizioni finanziarie in connessione con l'asestamento del bilancio di previsione della provincia per l'anno finanziario 1998 e per il triennio 1998-2000 e norme legislative collegate), per contrasto con gli artt. 9, numero 10), 5 e 4 dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino Alto Adige»). Il rimettente ritiene che la disposizione censurata, nella parte in cui esplicitamente esclude per il personale del ruolo sanitario ogni forma di attività libero-professionale extramuraria e, implicitamente, nega il diritto al trattamento economico aggiuntivo per i dirigenti con rapporto di lavoro esclusivo, nonché omette ogni regolamentazione dell'attività libero-professionale nell'ambito di tale rapporto, violerebbe i «principi desumibili dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali» – qualificabili peraltro anche come principi fondamentali della legislazione statale nella materia «igiene e sanità» attribuita alla competenza concorrente della Provincia autonoma – principi desumibili specificamente dagli artt. 15 e seguenti del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della L. 23 ottobre 1992, n. 421).

In particolare, l'art. 14, comma 1, lettera *i*), della legge provinciale n. 16 del 1995 contrasterebbe con il principio del diritto di opzione per il rapporto di lavoro non esclusivo, stabilito in favore dei dirigenti sanitari dall'art. 2-*septies* del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81, come convertito nella legge 26 maggio 2004, n. 138; con il principio del diritto al trattamento economico aggiuntivo per i dirigenti sanitari con rapporto di lavoro esclusivo affermato dall'art. 15-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992, introdotto dal d.lgs. 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). Violerebbe, inoltre, il principio del diritto all'indennità di esclusività ribadito dall'art. 2-*septies* del decreto-legge n. 81 del 2004, nonché «i principi relativi alle tipologie dell'attività professionale e all'equilibrio tra quest'ultima e l'attività istituzionale» desumibili dall'art. 15-*quinquies* del d.lgs. n. 502 del 1992.

Secondo il giudice rimettente, la disposizione censurata sarebbe divenuta costituzionalmente illegittima poiché la Provincia autonoma di Bolzano, entro il termine di sei mesi dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* di una disposizione legislativa statale costituente limite dei poteri legislativi regionali – termine prescritto dall'art. 2 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) – non avrebbe adeguato la propria legislazione alla sopravvenuta disciplina legislativa dello Stato.

Tale obbligo di adeguamento, secondo il Tribunale di Bolzano, si sarebbe reso necessario in quanto si opererebbe nella materia «igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria ed ospedaliera» di cui all'art. 9, numero 10, dello statuto speciale, e l'art. 2-*septies* del decreto-legge n. 81 del 2004 esprimerebbe una norma fondamentale di riforma economico-sociale o comunque un principio fondamentale nella suddetta materia.

2. - In via preliminare, vanno esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Provincia autonoma di Bolzano e dalle Aziende sanitarie di Bolzano, di Merano, di Bressanone e di Brunico .

2.1. - Innanzitutto, viene eccepito il difetto di rilevanza delle questione, ovvero, il difetto di motivazione sulla rilevanza conseguente alla asserita carenza di interesse al ricorso delle parti attrici

nell'ambito del giudizio *a quo*, il quale sarebbe, pertanto, radicalmente inammissibile. Tale carenza di interesse deriverebbe dal fatto che nessuno dei ricorrenti nel giudizio *a quo* avrebbe mai formulato all'ASL di appartenenza istanza per lo svolgimento della libera professione *extra moenia* e pertanto non vi sarebbe mai stato alcun provvedimento negativo del diritto di cui si chiede l'accertamento in giudizio.

Connesso a tale profilo, sarebbe l'eccepito difetto di incidentalità della questione sollevata dal rimettente, in quanto la richiesta di dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 2-*septies* del decreto-legge n. 81 del 2004 costituirebbe in realtà l'unico petitum del giudizio pendente avanti al Tribunale.

Tali eccezioni devono essere respinte, anzitutto perché i plurimi oggetti costituenti il *petitum* nel giudizio *a quo* (accertamento del diritto all'opzione quanto all'esercizio dell'attività libero professionale extramuraria ovvero intramuraria; accertamento del diritto alla corresponsione dell'indennità di esclusiva per il lasso di tempo successivo al 1° gennaio 2000; accertamento del diritto ad esercitare l'attività libero professionale intramuraria secondo la disciplina nazionale; disapplicazione del CCPL dell'8 aprile 2003 che contempla l'autorizzazione del direttore generale dell'ASL per la parte in cui consente l'attività intramuraria in alternativa alle tre ore di plus orario; condanna delle parti convenute al risarcimento del danno cagionato dalla preclusione dell'esercizio di attività libero professionale intramuraria dal 1° gennaio 2000) non coincidono con la (e non si esauriscono nella) richiesta di dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lettera *i*), della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 16 del 1995, quanto meno sul versante dei diversi profili economici connessi all'esclusività del rapporto di lavoro dei dirigenti sanitari o inerenti al loro stato giuridico.

Pertanto, deve ritenersi senz'altro sussistente il carattere "incidentale" della questione sollevata, dal momento che l'eventuale pronuncia di accoglimento di questa Corte costituirebbe condizione necessaria per realizzare la tutela delle situazioni giuridiche fatte valere dai ricorrenti nel giudizio *a quo* in ordine al riconoscimento del diritto di opzione ed al relativo trattamento economico.

Inoltre, quanto al profilo della rilevanza della questione, questa Corte ha in più occasioni affermato che «sia il riscontro dell'interesse ad agire che la verifica della legittimazione delle parti sono rimessi alla valutazione del giudice rimettente, attenendo entrambi alla rilevanza dell'incidente di costituzionalità e non sono suscettibili di riesame ove sorretti da una motivazione non implausibile» (così sentenza n. 173 del 1994, analogamente si veda la sentenza n. 62 del 1992). Nel caso in esame il Tribunale di Bolzano ha adeguatamente motivato in ordine alla rilevanza dell'eccezione d'incostituzionalità ed ha rigettato le eccezioni di carenza di interesse sollevate dalle parti convenute – dando anche atto che alcuni ricorrenti avevano presentato l'istanza di opzione, manifestando così, in modo concreto ed attuale, il loro interesse al soddisfacimento della pretesa fatta valere in giudizio – con una motivazione non implausibile.

2.2. - Anche l'eccezione di inammissibilità della questione fondata sulla carente descrizione della fattispecie, sotto il profilo della mancata indicazione della data di assunzione in servizio dei numerosi ricorrenti nel giudizio *a quo*, deve essere rigettata.

L'indicazione di tale data, infatti, assumeva valore determinante nella disciplina dettata dall'art. 13 del d.lgs. n. 229 del 1999, che introdusse nel testo del d.lgs. n. 502 del 1992 gli artt. 15-*bis* e seguenti, in tema di esclusività del rapporto di lavoro dei dirigenti del ruolo sanitario. Tra questi, in particolare, l'art. 15-*quater*, disponeva che «i dirigenti sanitari, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato, con i quali sia stato stipulato il contratto di lavoro o un nuovo contratto di lavoro in data successiva al 31 dicembre, nonché quelli che, alla data di entrata in vigore del presente decreto [...] abbiano optato per l'esercizio dell'attività libero professionale intramuraria, sono assoggettati al rapporto di lavoro esclusivo». Il successivo comma 2 disponeva che, «salvo quanto previsto al comma 1, i dirigenti in servizio alla data del 31 dicembre 1998, che hanno optato per l'esercizio dell'attività libero professionale extramuraria, passano, a domanda, al rapporto di lavoro esclusivo».

Peraltro, il giudice rimettente formula le proprie censure con specifico riguardo alla disciplina del diritto di opzione introdotta dal decreto-legge n. 81 del 2004, che ha riconosciuto tale diritto a tutti i dirigenti sanitari e non più limitatamente (come era nella disciplina di cui al d.lgs. n. 229 del 1999) ai soli medici assunti prima del 31 dicembre 1998.

Conseguentemente, l'indicazione della data di assunzione dei ricorrenti nel giudizio a quo appare irrilevante ai fini delle questioni prospettate.

2.3. - Le difese della Provincia autonoma di Bolzano e delle ASL intervenute in giudizio hanno eccepito anche l'inammissibilità degli specifici profili di censura prospettati dal giudice rimettente in relazione sia alla asserita implicita "negazione" – che sarebbe contenuta nella disposizione legislativa sottoposta al sindacato di questa Corte – del diritto al trattamento economico aggiuntivo per i dirigenti con rapporto di lavoro esclusivo, sia alla asserita illegittima "omissione" – nella medesima disposizione – di ogni regolamentazione dell'attività libero-professionale svolta nell'ambito di tale rapporto. Per questi profili, secondo il rimettente, l'illegittimità costituzionale discenderebbe dall'asserito mancato recepimento da parte della legislazione provinciale delle disposizioni di cui all'art. 15-*quater*, comma 5, e all'art. 15-*quinqüies*, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992, quale modificato dal d.lgs. n. 229 del 1999, aventi ad oggetto il trattamento economico aggiuntivo e i principi relativi alle tipologie dell'attività professionale dei dirigenti sanitari con rapporto di lavoro esclusivo, nonché all'equilibrio tra quest'ultima e l'attività istituzionale, principi desumibili dall'art. 15-*quinqüies* del d.lgs. 502 del 1992.

Tali questioni sono inammissibili.

In effetti lo stesso giudice rimettente riconosce che la disposizione censurata non nega espressamente quanto disposto nel d.lgs. n. 229 del 1999, ma sostiene che questa disposizione negherebbe «implicitamente, omettendone ogni regolamentazione o accenno», lo speciale diritto al trattamento economico per i dirigenti sanitari con rapporto di lavoro esclusivo e l'equilibrio fra le tipologie delle loro attività professionali che sono previsti dalla legislazione statale. Peraltro, non solo l'oggetto della disposizione legislativa provinciale oggetto di censura appare testualmente limitato alla sola prescrizione obbligatoria dell'esclusività del rapporto di lavoro dei dirigenti sanitari, ma la disciplina degli specifici oggetti di cui si lamenta la mancata garanzia è affidata dallo stesso legislatore statale (quanto meno prevalentemente) alla contrattazione collettiva. Ciò avrebbe reso necessario, quantomeno, che il Tribunale rimettente si facesse carico – come questa Corte ha più volte sottolineato nella sua giurisprudenza – della praticabilità di una interpretazione costituzionalmente orientata del quadro normativo preso in considerazione, in particolare dando adeguato conto nell'ordinanza di rimessione di aver operato, con esito negativo, il tentativo di interpretazione conforme a Costituzione della disposizione censurata.

3. - Il tema del giudizio su cui questa Corte è chiamata a pronunciarsi risulta pertanto limitato alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lettera *i*), della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 16 del 1995 (quale introdotto dall'art. 38 della legge provinciale 11 agosto 1998, n. 9), nella parte in cui, escludendo esplicitamente per il personale del ruolo sanitario ogni forma di attività libero-professionale extramuraria, si porrebbe in contrasto con il principio del diritto di opzione per il rapporto di lavoro non esclusivo, stabilito dall'art. 2-*septies* del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81, come convertito nella legge 26 maggio 2004, n. 138, in favore dei dirigenti sanitari.

Tale questione, occorre chiarire, è motivata dal giudice rimettente sull'asserito mancato adeguamento della legislazione provinciale – entro il termine massimo di sei mesi prescritto dal primo comma dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 – ai «principi e norme costituenti limiti indicati dagli articoli 4 e 5 dello statuto speciale e recati da atto legislativo dello Stato», quali sarebbero espressi dal citato art. 2-*septies* del decreto-legge n. 81 del 2004, che ha sostituito il comma 4 dell'art. 15-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992, il quale ha riconosciuto ai dirigenti sanitari la possibilità di optare per il rapporto di lavoro non esclusivo.

Al tempo stesso non vi è dubbio, sulla base della giurisprudenza di questa Corte (si vedano le sentenze n. 63 del 2000, n. 147 del 1999 e n. 80 del 1996), che la eventuale incostituzionalità

sopravvenuta possa essere sollevata in via incidentale, malgrado la mancata impugnativa da parte del Governo dopo il passaggio dei sei mesi dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* delle norme legislative statali, secondo quanto previsto dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992.

4. - Per affrontare il merito della questione, è necessario anzitutto individuare l'ambito materiale entro il quale si colloca la disposizione censurata.

La recente sentenza di questa Corte n. 181 del 2006, relativa ad una questione di costituzionalità insorta in riferimento al nuovo Titolo V della Costituzione fra Regioni ad autonomia ordinaria e Stato, ha preso in esame proprio l'istituto della esclusività del rapporto di lavoro del dirigente sanitario previsto dall'art. 2-*septies* del decreto-legge n. 81 del 2004, giungendo alla conclusione che tale disciplina si colloca nella materia della «tutela della salute», di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.

La Corte, infatti, pur riconoscendo che questo istituto incide contestualmente su una pluralità di materie (e segnatamente, tra le altre, su quella della organizzazione di enti non «statali e non nazionali»), è giunta a questa conclusione utilizzando il criterio – cui ha più volte fatto ricorso in riferimento ad altre ipotesi nelle quali si era ravvisata una «concorrenza di competenze» – che tende a valorizzare «l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre»: deve, infatti, ritenersi che l'ambito materiale prevalente sia quello della «tutela della salute», dal momento che «rileva in tale prospettiva la stretta inerenza che tutte le norme de quibus presentano con l'organizzazione del servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza, essendo queste ultime condizionate, sotto molteplici aspetti, dalla capacità, dalla professionalità e dall'impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi, e segnatamente di coloro che rivestono una posizione apicale».

D'altra parte, anche prima della modificazione dell'art. 117 Cost. ad opera della legge cost. n. 3 del 2001, questa Corte aveva ricondotto «la disciplina dell'attività libero-professionale così detta intramuraria» alla disciplina dello «stato giuridico dei dirigenti sanitari del servizio sanitario nazionale» e alla «disciplina della organizzazione delle strutture sanitarie pubbliche» (sentenza n. 63 del 2000).

5. - Le medesime considerazioni, ove rapportate alle materie di competenza della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, quali previste dallo statuto della Regione di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, portano ad individuare nella materia «igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria ed ospedaliera», di cui all'art. 9, numero 10, dello statuto regionale, l'ambito della disciplina concernente il regime del rapporto di lavoro dei dirigenti sanitari escludendo, invece, la materia, di competenza della Regione, «ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri» di cui all'art. 4, n. 7. Ciò tanto più dopo che l'art. 2 del d.lgs. 28 marzo 1975, n. 474, quale modificato dal d.lgs. 16 marzo 1992, n. 267 (Norme di attuazione dello Statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità), ha specificato la competenza provinciale come relativa al funzionamento ed alla gestione «delle istituzioni ed enti sanitari», nonché allo «stato giuridico ed economico del personale addetto», mentre quella regionale è specificata come potere di disciplinare soltanto «il modello di organizzazione delle istituzioni ed enti sanitari».

Non può, invece, essere accolta la prospettazione formulata dalle difese della Provincia autonoma e delle ASL, secondo la quale proprio l'art. 2 del d.lgs. n. 474 del 1975, non solo avrebbe integrato la competenza legislativa delle due Province autonome in materia sanitaria, ma avrebbe inteso «assimilare, quanto alla natura primaria della potestà legislativa, le competenze provinciali ivi contemplate alla competenza della Regione Trentino-Alto Adige», intendendosi con ciò sostenere che le Province sarebbero titolari, sulla base di questa disposizione di attuazione, di una potestà legislativa di tipo esclusivo e non già concorrente, analogamente a quanto previsto dall'art. 4, numero 7 dello statuto per la Regione in tema di «ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri». Questa pretesa innovativa configurazione dei poteri legislativi della Provincia potrebbe spiegare il motivo dell'affermazione (di per sé meramente assertiva), secondo la quale sarebbe «certo» che le modalità di esercizio della professione sanitaria attengono all'«organizzazione degli enti

ospedalieri» e non alla «tutela della salute», volendosi con ciò far intendere che in questo particolare settore la Provincia utilizza appunto una potestà legislativa di tipo esclusivo.

Tale argomentazione urta anzitutto con la lettera dello stesso art. 2 del d.lgs. n. 474 del 1975, nel quale si parla espressamente di esercizio nei «limiti previsti dallo statuto» delle competenze provinciali in tema di «stato giuridico ed economico del personale» (mentre evidentemente ben altre espressioni avrebbero dovuto essere utilizzate ove si fosse inteso affermare quanto sostenuto dalle difese). Ma poi, soprattutto, nessuna norma di attuazione, pur notoriamente dotata di un potere interpretativo ed integrativo del dettato statutario (si vedano, fra le altre, le sentenze di questa Corte n. 51 del 2006, n. 249 del 2005 e n. 341 del 2001), potrebbe trasformare una competenza di tipo concorrente in una competenza di tipo esclusivo, così violando lo statuto regionale.

Inoltre, la perentoria affermazione della difesa della Provincia, secondo la quale «una potestà legislativa provinciale di tipo concorrente, o secondario, in tema di stato giuridico ed economico del personale sanitario della Provincia di Bolzano non appare configurabile», avrebbe quanto meno dovuto farsi carico del fatto che questa Corte ha più volte espressamente qualificato l'unica competenza legislativa della Provincia in materia sanitaria (quella appunto di cui all'art. 9, numero 10, dello Statuto regionale) come una competenza di tipo concorrente (cfr. sentenze n. 134 e n. 59 del 2006, n. 182 del 1997 e n. 373 del 1995).

Del pari priva di fondamento è l'altra argomentazione (oltre tutto contraddittoria rispetto quella appena ricordata) espressa dalle difese della Provincia e delle ASL, secondo la quale il personale sanitario in parola rientrerebbe in realtà nella più generale categoria del personale dei cosiddetti enti strumentali della Provincia, di modo che la sua disciplina sarebbe riconducibile alla materia di competenza esclusiva provinciale in tema di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad esso addetto» (art. 8, numero 1, dello statuto speciale). Una tesi del genere urta, infatti, in modo del tutto evidente, con le caratteristiche fondamentali delle articolazioni locali del Servizio sanitario nazionale quale disciplinata dalla legislazione nazionale e che per questa parte vincola espressamente le stesse Regioni a statuto speciale e le Province autonome (si veda l'art. 19 del d.lgs. n. 502 del 1992 anche dopo la sentenza di questa Corte n. 354 del 1994).

Inoltre, una tesi del genere entrerebbe perfino in contrasto con l'esplicita previsione del citato art. 2 del d.lgs. 28 marzo 1975, n. 474, la quale si rivelerebbe del tutto inutile ove la competenza in tema di stato giuridico ed economico del personale sanitario fosse davvero riconducibile a quella in tema di ordinamento dei dipendenti provinciali.

6. - La accertata riconducibilità della disciplina legislativa oggetto di censura sia all'ambito materiale della «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., che a quello dell'«igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria ed ospedaliera» di cui allo statuto speciale di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige (e non anche alla competenza regionale primaria in tema di «ordinamento degli enti sanitari e ospedalieri»), ambiti nei quali l'ente di autonomia è parimenti legittimato ad esercitare la potestà legislativa di tipo concorrente nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale, rende privo di concreto rilievo che questa Corte si soffermi sulla correttezza della ricostruzione interpretativa operata dal giudice rimettente, secondo il quale, nel caso di specie, dovrebbe ritenersi applicabile il parametro statutario in luogo dell'art. 117 Cost., in quanto tale ultima disposizione non prevederebbe «forme di autonomia più ampie» come richiesto dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Il giudice *a quo*, infatti, prospetta correttamente una questione di asserita violazione dei limiti imposti alla potestà legislativa concorrente della Provincia autonoma, individuando con puntualità le disposizioni legislative statali dalle quali si ricaverebbero i principi fondamentali che fungerebbero da parametro interposto. In questi termini, la questione può essere decisa anche indipendentemente da un giudizio definitivo circa la maggiore o minore estensione della «tutela della salute» rispetto alle corrispondenti competenze statutarie in materia sanitaria.

7. - Per comprendere la natura delle disposizioni legislative statali relative allo stato giuridico ed economico dei dirigenti sanitari che si assumono come vincolanti rispetto alla potestà legislativa

concorrente della Provincia autonoma di Bolzano, è necessario ripercorrere, seppur rapidamente, le fasi più recenti dell'evoluzione legislativa in tema di sistema sanitario pubblico.

Fino all'inizio degli anni '90 esisteva una precisa distinzione in due tipi del rapporto di servizio dei medici ("tempo pieno" e "tempo definito"), sulla base di diversità di impegni, modalità ed orario di lavoro, nonché in relazione alla peculiare disciplina delle attività libero-professionali.

In questo quadro normativo ha innovato l'art. 4, comma 7, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica), sancendo «con rigore il principio di unicità del rapporto di lavoro con il Servizio sanitario nazionale, avendolo ritenuto particolarmente valido al fine di soddisfare l'esigenza, costituzionalmente protetta, di restituire massima efficienza ed operatività alla rete sanitaria pubblica» (come si è espressa la sentenza n. 457 del 1993). Con questa disciplina il legislatore vietava ai medici a "tempo definito" prestazioni di lavoro in regime convenzionale o presso strutture convenzionate, ma in compenso liberalizzava del tutto l'esercizio dell'attività professionale sia extra che intramuraria e incentivava «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» (ancora sentenza n. 457 del 1993), con conseguente incremento di retribuzione.

La logica della aziendalizzazione del Servizio sanitario e della "privatizzazione" del rapporto di lavoro del personale dipendente, insita nella legge di delega 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), trova riscontro nei successivi decreti legislativi n. 502 del 1992 (come modificato dal d.lgs. n. 517 del 1993) e n. 29 del 1993, i quali fissavano il principio dell'unicità del ruolo dirigenziale del personale sanitario.

In questo nuovo assetto del Servizio sanitario nazionale, il legislatore, da un lato, ha adottato misure per estendere il divieto di svolgere attività extramuraria anche riguardo ad istituzioni e strutture private delle quali l'unità sanitaria locale si avvaleva per prestazioni specialistiche, di diagnostica strumentale e di laboratorio ed ospedaliere (art. 8, commi 5 e 9, del d.lgs. 502 del 1992). Dall'altro lato, ha adottato misure per incentivare l'attività professionale intramuraria, che la Corte aveva già considerato elemento qualificante della riforma sanitaria, in quanto, tra l'altro, permette che «le aziende ospedaliere, dotate di piena autonomia finanziaria, possano effettivamente beneficiare di nuove entrate» (sentenza n. 355 del 1993).

I successivi interventi legislativi risultano caratterizzati dalla volontà di incentivare la scelta per l'attività intramuraria, pur senza alterare il modello complessivo della dirigenza sanitaria. In particolare, la legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), all'art. 1, commi 5-17, ribadisce la distinzione tra libera professione interna ed esterna, ripristina l'opzione per l'esercizio dell'attività libero professionale intramuraria che diviene incompatibile con quella esterna, fissa un termine triennale di operatività della opzione per l'attività extramuraria e dispone una riduzione dell'indennità per i medici a "tempo pieno" che svolgono attività professionale extramuraria (su quest'ultima previsione è intervenuta la sentenza n. 330 del 1999 di questa Corte).

È soprattutto con il d.lgs. n. 229 del 1999, modificativo di una serie di norme del d.lgs. n. 502 del 1992, che si è consolidato un quadro normativo specifico per il rapporto di lavoro dei dirigenti sanitari (cfr. sentenza n. 336 del 2001).

In particolare, l'art. 13 del d.lgs. n. 229 del 1999 introduce, nel testo del d.lgs. n. 502 del 1992, gli artt. 15-*bis* e seguenti. Tra questi, particolare rilievo assume l'art. 15-*quater*, in tema di esclusività del rapporto di lavoro dei dirigenti del ruolo sanitario.

Il comma 4 del succitato articolo dispone che «il dirigente sanitario con rapporto di lavoro esclusivo non può chiedere il passaggio al rapporto di lavoro non esclusivo».

Lo stesso decreto del 1999 definisce, poi, le caratteristiche del rapporto esclusivo: esso «comporta la totale disponibilità nello svolgimento delle funzioni dirigenziali attribuite dall'azienda, nell'ambito della posizione ricoperta e della competenza professionale posseduta e della disciplina di appartenenza, con impegno orario contrattualmente definito» (art. 15-*quinqüies* del d.lgs. n. 502

del 1992). Esso, inoltre, rinvia alla contrattazione collettiva nazionale la definizione dell'equilibrio fra attività istituzionale e attività libero-professionale *intra moenia* individuando i principi cui deve attenersi.

Nel quadro di questa riforma, la scelta dell'esclusività era corredata dalla previsione di alcune misure, economiche e strutturali, di vantaggio rispetto alla diversa opzione: la previsione di una gratifica economica, la cui quantificazione è rimessa alla contrattazione collettiva; la possibilità di svolgere la libera professione intramuraria; la qualificazione del rapporto esclusivo come presupposto per l'accesso alla direzione di strutture sanitarie.

Come ha osservato questa Corte (sentenza n. 63 del 2000), le norme recate dall'art. 13 del d.lgs. n. 229 del 1999, attraverso la sostituzione dell'art. 15 e l'inserimento degli articoli da 15-*bis* a 15-*undecies* nel d.lgs. 502 del 1992, «realizzano una nuova organica disciplina dell'intera materia». Nella stessa pronuncia, la Corte sottolinea come «la stessa summa diviso fra regime dei sanitari che svolgono attività c.d. extramuraria e regime dei sanitari che svolgono attività intramuraria è superata dalla disciplina della «esclusività del rapporto di lavoro dei dirigenti del ruolo sanitario», contenuta nel nuovo art. 15-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992. In base ad essa, tutti i dirigenti sanitari con i quali sia stato stipulato il contratto di lavoro o un nuovo contratto di lavoro successivamente al 31 dicembre 1998, nonché i dirigenti titolari di contratti precedenti, che avessero optato per l'attività intramuraria in base alle precedenti norme, sono assoggettati, irreversibilmente, al rapporto di lavoro esclusivo, il cui regime è definito dal nuovo art. 15-*quinquies*, e nel cui ambito è previsto fra l'altro il diritto all'esercizio di attività libero-professionale in forme e tipologie definite (art. 15-*quinquies*, comma 2); allo stesso regime vengono assoggettati, ancora una volta irreversibilmente, gli altri dirigenti in servizio alla data accennata, già optanti per l'attività extramuraria, che chiedano di passare al rapporto di lavoro esclusivo; mentre il diverso regime del rapporto non esclusivo, con possibilità di attività libero-professionale al di fuori delle tipologie previste, ma anche senza i diritti e i vantaggi del rapporto esclusivo, rimane, ad esaurimento, per i soli sanitari in servizio che avessero optato in precedenza per l'attività extramuraria e non chiedano il passaggio al rapporto esclusivo». In definitiva, la «sopravvenuta disciplina legislativa [...] ha altresì soppresso, per il futuro, la "opzione tra attività libero-professionale intramuraria ed extramuraria"».

Una significativa inversione di tendenza si verifica con il d.l. n. 81 del 2004, dal momento che, in sede di conversione in legge, viene inserito l'art. 2-*septies*, che modifica il comma 4 dell'art. 15-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992, prevedendo per tutti i dirigenti sanitari pubblici, «la possibilità di scegliere entro il 30 novembre di ogni anno se optare per il rapporto di lavoro esclusivo o meno con il Servizio sanitario, con effetto dal 1° gennaio dell'anno successivo». Tale facoltà di scelta è stata accordata «sia agli assunti dopo il 31 dicembre 1998» (vale a dire a coloro che risultavano assoggettati *ratione temporis* al principio dell'esclusività, e ciò per il solo fatto che la costituzione del loro rapporto di lavoro fosse avvenuta a seguito dell'innovazione introdotta dal d.lgs. n. 229 del 1999), «sia a coloro che, già in servizio al 31 dicembre 1998, avevano a suo tempo effettuato l'opzione per il rapporto di lavoro esclusivo» (secondo le prescrizioni del comma 3 del medesimo art. 15-*quater*).

Come corollario di quanto così disposto, il legislatore statale ha stabilito che nel caso in cui la scelta dei dirigenti sanitari cada sul regime della non esclusività, essa tuttavia «non preclude la direzione di strutture semplici e complesse».

L'art. 2-*septies* del decreto-legge n. 81 del 2004 dispone altresì che «coloro che mantengono l'esclusività del rapporto, non perdono i benefici economici di cui al comma 5, trattandosi di indennità di esclusività e non di indennità di irreversibilità». In sostanza la disposizione tiene ferma l'indennità già prevista dall'art. 15-*quater* per coloro che optino per il rapporto esclusivo e la estende a quanti mantengono tale scelta anche per gli anni successivi.

8. - Non poche delle innovazioni succedutesi in questa specifica legislazione statale sono state accompagnate da una loro autoqualificazione come norme o principi vincolanti per i vari tipi di Regioni, pur con l'attribuzione di alcune specifiche funzioni legislative alle Regioni nella loro ulteriore articolazione: in particolare, appaiono rilevanti per il presente giudizio le disposizioni

contenute nell'art. 19 del d.lgs. n. 502 del 1992, da considerare riferibili anche alle innovazioni successive, introdotte (per quanto rileva nel presente giudizio) con la tecnica della novellazione dall'art. 13 del d.lgs. n. 229 del 1999 e dall'art. 2-*septies* del decreto-legge n. 81 del 2004, quale modificato dalla legge di conversione n. 125 del 2004.

Pur nella consapevolezza che di per sé la autoqualificazione di alcune disposizioni che sia contenuta in una legge non ha rilievo decisivo ma che essa deve essere confermata da un esame dei concreti contenuti normativi (fra le molte, con riferimento alle norme fondamentali di riforma economico-sociale, si vedano le sentenze n. 170 del 2001, n. 355 e n. 482 del 1995, n. 464 del 1994, n. 349 del 1991), deve notarsi che, nel caso di specie, riferito ad una materia legislativa di tipo concorrente della Provincia autonoma, rileva quanto contenuto nei commi 1 e 2-*bis* dell'art. 19 del d.lgs. n. 502 del 1992, in base ai quali l'intera disciplina relativa della dirigenza medica costituirebbe principio fondamentale della materia.

Se si sposta l'attenzione alla valutazione sul piano sostanziale della natura di principio o meno delle disposizioni relative alla disciplina delle caratteristiche del lavoro dei dirigenti sanitari ed in particolare del loro rapporto di esclusività con l'amministrazione sanitaria da cui dipendono, non può negarsi che queste disposizioni (pur nel tempo varie volte mutate dal legislatore: la fundamentalità dei principi peraltro deriva dalla volontà in tal senso del legislatore e non dalla eventuale mutazione nel tempo della volontà dei diversi legislatori) rappresentano un elemento fra i più caratterizzanti nella disciplina del rapporto fra personale sanitario ed utenti del servizio sanitario, nonché della stessa organizzazione sanitaria. D'altra parte questa Corte ha avuto già occasione di affermare che le innovazioni introdotte dall'art. 13 del d.lgs. n. 229 del 1999 «realizzano una nuova organica disciplina dell'intera materia» (sentenza n. 63 del 2000) e che le ulteriori modificazioni introdotte dal decreto-legge n. 81 del 2004, quale convertito dalla legge n. 138 del 2004, costituiscono rinnovato esercizio del potere legislativo statale di determinazione dei principi fondamentali della materia (sentenza n. 181 del 2006).

Quindi, attualmente, «il sistema complessivo si fonda, da un lato, sulla reversibilità della scelta in favore del rapporto esclusivo (opzione che, comunque necessaria per il conferimento dell'incarico, è destinata ad esplicare efficacia per almeno un anno, sempre che le regioni non si avvalgano della facoltà «di stabilire una cadenza temporale più breve»), nonché, dall'altro, sulla previsione che il passaggio al rapporto non esclusivo «non preclude la direzione di strutture semplici o complesse», consentendo, così, il mantenimento dell'incarico dirigenziale. Infine, il sistema si caratterizza anche per il fatto che neppure la decisione in favore della «non esclusività» presenta carattere irreversibile, essendo il rapporto esclusivo pur sempre ripristinabile a domanda dell'interessato, secondo le modalità di cui al comma 2 del predetto art. 15-*quater*» (si veda, ancora, la sentenza n. 181 del 2006).

La facoltà di scelta tra i due regimi di lavoro dei dirigenti sanitari (esclusivo e non esclusivo) appare, dunque, espressione di un principio fondamentale, volto a garantire una tendenziale uniformità tra le diverse legislazioni ed i sistemi sanitari delle Regioni e delle Province autonome in ordine ad un profilo qualificante del rapporto tra sanità ed utenti.

9. - Dal momento che la formulazione della norma censurata («per il personale del ruolo sanitario è esclusa ogni forma di esercizio di attività libero-professionale extramuraria») non consente alcuna possibilità di adeguamento in via interpretativa al principio fondamentale espresso dal nuovo comma 4 dell'art. 15-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992, quale sostituito ad opera dell'art. 2-*septies* del decreto-legge n. 81 del 2004, convertito con modificazioni in legge n. 138 del 2004, la Provincia autonoma di Bolzano non avrebbe potuto mantenere in vigore una norma incompatibile con il sopravvenuto riconoscimento, da parte del legislatore statale, del diritto di opzione in favore di tutti i dirigenti sanitari.

La questione è, in conclusione, fondata e deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lettera *i*), della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 16 del 1995 nella parte in cui, escludendo per i dirigenti sanitari il suddetto diritto di opzione, si

pone in contrasto con il principio fondamentale di cui all' art. 2 *septies* del decreto-legge n. 81 del 2004.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lettera *i*), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 agosto 1995, n. 16 (Riforma dell'ordinamento del personale della provincia), introdotto dall'art. 38 della legge provinciale 11 agosto 1998, n. 9 (Disposizioni finanziarie in connessione con l'asestamento del bilancio di previsione della provincia per l'anno finanziario 1998 e per il triennio 1998-2000 e norme legislative collegate), nella parte in cui contrasta con il principio fondamentale di cui all'art. 2-*septies* del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81 (Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 26 maggio 2004, n. 138;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lettera *i*), della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 16 del 1995, nella parte in cui negherebbe implicitamente il diritto al trattamento economico aggiuntivo per i dirigenti con rapporto di lavoro esclusivo, e nella parte in cui ometterebbe ogni regolamentazione dell'attività libero-professionale svolta nell'ambito di tale rapporto, sollevate dal Tribunale di Bolzano, in relazione agli artt. 15-*quater* e 15-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della L. 23 ottobre 1992, n. 421), con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Depositata in Cancelleria il 23 febbraio 2007.

Sentenza del 2 marzo 2007 n. 57

Sentenza del 2 marzo 2007 n. 57		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale.	
Ricorrente	Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regioni: Siciliana e Marche.	
Materia	Professioni	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
delibera legislativa della Regione Siciliana del 20 gennaio 2006, recante (Riproposizione di norma concernente l'istituzione del registro degli amministratori di condominio).	artt. 117 secondo comma e 120 Cost.	inammissibilità della questione
delib. leg. Regione Siciliana	artt. 3 e 97 Cost.	non fondatezza della questione
artt. 2, comma 1, e 3, commi 1 e 3 legge della Regione Marche 9 dicembre 2005, n. 28 (Istituzione del registro degli amministratori di condominio e di immobili),	art. 117, terzo comma cost	illegittimità costituzionale
Nota di sintesi		
<p>La Corte, esaminate nel merito le norme impugnate, dichiara illegittimi gli artt. 2, comma 1, e 3, commi 1 e 3, della legge della Regione Marche 9 dicembre 2005, n. 28 e, per conseguenza, della restante parte dell'intera legge con la quale si istituisce il registro regionale degli amministratori di condominio e di immobili. La legge, in particolare, subordina, l'iscrizione nel registro regionale degli amministratori di condominio, al possesso di un attestato di qualifica professionale, rilasciato dalla Regione, previo superamento di un esame al termine di un corso di formazione.</p> <p>La Consulta, rileva come l'istituzione di detto registro, l'individuazione dei requisiti professionali per l'iscrizione in esso e la previsione di corsi ed esami finali per il conseguimento dell'attestato professionale necessario a tali fini, rientrano nella materia delle professioni, e cioè in una materia di competenza legislativa concorrente. Debbono ritenersi, pertanto, riservate allo Stato, sia l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, sia la disciplina dei titoli necessari per l'esercizio delle professioni, sia l'istituzione di nuovi albi.</p>		

SENTENZA N. 57

ANNO 2007

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	"
- Romano	VACCARELLA	"
- 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 della delibera legislativa della Regione Siciliana del 20 gennaio 2006, recante «Riproposizione di norma concernente l'istituzione del registro degli amministratori di condominio», e degli artt. 2, comma 1, e 3, commi 1 e 3, della legge della Regione Marche 9 dicembre 2005, n. 28 (Istituzione del registro degli amministratori di condominio e di immobili), promossi con ricorsi del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana e del Presidente del Consiglio dei ministri, notificati il 27 gennaio e il 13 febbraio 2006, depositati in cancelleria il 3 ed il 16 febbraio 2006 ed iscritti al n. 8 e al n. 22 del registro ricorsi 2006.

Visti gli atti di costituzione della Regione Siciliana e della Regione Marche;

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

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Sabelli per il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana e per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Michele Arcadipane e Giovanni Carapezza Figlia per la Regione Siciliana e Stefano Grassi per la Regione Marche.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - La questione di legittimità costituzionale sollevata dal Commissario dello Stato per la Regione Siciliana investe la delibera legislativa dell'Assemblea regionale Siciliana 20 gennaio 2006, con la quale, in sede di approvazione del disegno di legge n. 1095 – stralcio VIII, recante «Riproposizione di norma concernente l'istituzione del registro degli amministratori di condominio», è stato istituito presso le Camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura di ogni Provincia regionale il registro degli amministratori di condominio, cui possono iscriversi i soggetti che hanno esercitato continuativamente ed in maniera documentata per almeno due anni tale attività. Ad avviso del ricorrente, la delibera legislativa sarebbe in contrasto: con l'art. 117, secondo comma, della Costituzione, per mancato rispetto dei principi fondamentali della materia; con l'art. 120 della Costituzione, giacché la legge, ove applicata, porrebbe limiti allo svolgimento dell'attività per i non iscritti al registro; con gli artt. 3 e 97 della Costituzione, per intrinseca irragionevolezza, in quanto la formulazione della norma sarebbe priva di quella pur minima regolamentazione, necessaria per il funzionamento del registro.

1.1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 2, comma 1, e 3, commi 1 e 3, della legge della Regione Marche 9 dicembre 2005, n. 28 (Istituzione del registro degli amministratori di condominio e di immobili), i quali individuano i requisiti necessari per l'iscrizione nel registro degli amministratori di condominio e di immobili e prevedono l'organizzazione, da parte della Regione, di appositi corsi di formazione professionale, con relativi esami finali. Ad avviso del ricorrente, le disposizioni denunciate violerebbero l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, giacché il riconoscimento, da parte della legislazione regionale, di una professione non prevista né istituita da leggi statali eccederebbe la competenza regionale.

2. - I due giudizi possono essere riuniti, vertendo entrambi sulla legittimità costituzionale di disposizioni legislative regionali recanti l'istituzione del registro degli amministratori di condominio.

3. - La questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto la delibera legislativa della Regione Siciliana, prospettata dal Commissario dello Stato in riferimento agli articoli 117, secondo comma, e 120 della Costituzione, deve essere dichiarata inammissibile.

Tali parametri sono infatti invocati genericamente. In particolare, per quanto riguarda l'art. 117 della Costituzione, non sono indicati né la materia di competenza legislativa esclusiva statale o quella di competenza legislativa concorrente – là dove in realtà si sia voluto fare riferimento, non al secondo, ma al terzo comma della citata norma costituzionale – che sarebbe lesa dalla delibera legislativa regionale, né i principi fondamentali ai quali la Regione non si sarebbe attenuta. L'art. 120 della Costituzione, poi, è richiamato senza in alcun modo spiegare come la previsione normativa denunciata sia suscettibile di limitare l'attività lavorativa dei non iscritti.

3.1. - Non fondata è la questione di legittimità costituzionale della medesima delibera legislativa sollevata in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione. Deve infatti escludersi che sia configurabile il lamentato vizio di irragionevolezza solo perché – secondo la prospettazione formulata dal Commissario – la delibera legislativa si limita a recare l'istituzione del registro degli amministratori di condominio, prevedendo la facoltà per gli interessati, che abbiano esercitato per almeno due anni tale attività, di iscriversi ad esso, senza dettare la disciplina degli ulteriori e conseguenti aspetti di dettaglio.

4. - La questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto gli artt. 2, comma 1, e 3, commi 1 e 3, della legge della Regione Marche n. 28 del 2005 è fondata.

4.1. - La legge regionale istituisce, presso la struttura competente della Giunta regionale, il registro regionale degli amministratori di condominio e di immobili (art. 1); prevede (art. 2, comma 1) che nel registro possono essere iscritti coloro che siano in possesso di determinati requisiti professionali (il conseguimento dell'attestato di qualifica professionale rilasciato dalla Regione o l'iscrizione in altri albi di ordini o collegi professionali affini); affida alla Regione (art. 3, commi 1 e 3) il compito di promuovere e organizzare corsi di formazione professionale per il conseguimento della qualifica

di amministratore di condominio e di immobili, rimandando ad un successivo provvedimento della Giunta regionale la determinazione delle modalità di svolgimento dei corsi e dei relativi esami.

4.2. - L'istituzione di detto registro, l'individuazione dei requisiti professionali per l'iscrizione in esso e la previsione di corsi ed esami finali per il conseguimento dell'attestato professionale necessario a tali fini rientrano nella materia delle professioni, e cioè in una materia di competenza legislativa concorrente.

Questa Corte ha più volte affermato che, rispetto ad essa, debbono ritenersi riservate allo Stato sia l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, sia la disciplina dei titoli necessari per l'esercizio delle professioni, sia l'istituzione di nuovi albi (da ultimo, sentenze n. 449, n. 424, n. 423 e n. 153 del 2006). In particolare, con la sentenza n. 355 del 2005 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 19 novembre 2003, n. 17, istitutiva del registro generale degli amministratori di condominio, affermandosi che «esula [...] dai limiti della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di professioni l'istituzione di nuovi e diversi albi (rispetto a quelli istituiti dalle leggi statali) per l'esercizio di attività professionali, avendo tali albi una funzione individuatrice delle professioni preclusa in quanto tale alla competenza regionale».

Nella medesima direzione 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), e, 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).

Non si può pervenire a conclusione diversa, come sostenuto dalla Regione Marche, facendo leva sulla circostanza che, per espressa previsione della legge regionale in esame (art. 2, comma 4), la mancata iscrizione al registro non preclude l'esercizio dell'attività di amministratore di condominio e di immobili.

Infatti l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per l'iscrizione ad esso hanno, già di per sé, «una funzione individuatrice» (sentenza n. 355 del 2005) della professione, preclusa alla competenza regionale.

4.3. - L'intera legge regionale è inscindibilmente connessa con le disposizioni specificamente censurate dal ricorrente, essendo priva di autonoma portata normativa senza le disposizioni medesime. Di conseguenza, la declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni stesse comporta anche la caducazione dell'intero testo della legge regionale nella sua restante parte.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale della delibera legislativa della Regione Siciliana 20 gennaio 2006, recante «Riproposizione di norma concernente l'istituzione del registro degli amministratori di condominio», sollevata, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, e 120 della Costituzione, dal Commissario dello Stato per la Regione Siciliana con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della medesima delibera legislativa, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal Commissario dello Stato per la Regione Siciliana con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, e 3, commi 1 e 3, della legge della Regione Marche 9 dicembre 2005, n. 28 (Istituzione del registro degli amministratori di condominio e di immobili), e, per conseguenza, della restante parte dell'intera legge.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 febbraio 2007.

F.to:
 Franco BILE, Presidente
 Paolo MADDALENA, Redattore
 Depositata in Cancelleria il 2 marzo 2007.

Sentenza del 9 marzo 2007 n. 64		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei Ministri	
Resistente	Regione Umbria	
Materia	Commercio	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
legge della Regione Umbria 7 dicembre 2005, n. 26 (Modificazioni ed integrazioni dell'intera legge regionale 3 agosto 1999, n. 24 – Disposizioni in materia di commercio in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114)	omessa specificazione	inammissibilità della questione
art. 2, comma 1, l.r. 26/2005.	artt. 3 e 41 Cost.	non fondatezza della questione
art. 10, commi 3 e 4, l.r. 26/2005	artt. 3 e 41 Cost.	illegittimità costituzionale
art. 11, comma 1, l.r. 26/2005	“diritto di stabilimento contenuto negli articoli 39 e 43 del Trattato istitutivo della CEE come attuato dal Regolamento n. 1612/68; “competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza e di iniziativa economica privata”; art. 120 Cost.	inammissibilità della questione
Nota di sintesi		
<p>La norma regionale che riserva una quota della superficie destinata alla realizzazione di una grande struttura di vendita a favore delle piccole e medie imprese già operanti sul territorio è da ritenersi sorretta da ragionevole giustificazione e, pertanto, non viola i principi costituzionali di uguaglianza e libera concorrenza. Tale disposizione, infatti, soddisfa l'esigenza, di interesse generale, di tutela delle piccole e medie imprese già presenti sul territorio, individuata espressamente dal decreto legislativo n. 114 del 1998 fra gli obiettivi che il legislatore regionale deve perseguire nella programmazione della rete distributiva.</p> <p>Di contro, la norma regionale che, in ordine al rilascio di autorizzazioni all'esercizio e all'ampliamento dell'attività commerciale, prevede quale criterio preferenziale la previa titolarità di</p>		

un'altra grande struttura di vendita nel medesimo territorio regionale, determina, in difetto di ragionevole giustificazione, una illegittima discriminazione fra imprese, che si colloca in contrasto con gli articoli 3 e 41 della Costituzione.

SENTENZA N. 64

ANNO 2007

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	"
- Romano	VACCARELLA	"
- 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. 4, comma 2, della legge della Regione Umbria 3 agosto 1999, n. 24 (Disposizioni in materia di commercio in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114), come sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Umbria 7 dicembre 2005, n. 26 (Modificazioni ed integrazioni della legge regionale 3 agosto 1999, n. 24 – Disposizioni in materia di commercio in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114), dell'art. 14, comma 4, lettera l), e comma 4 bis, della legge regionale n. 24 del 1999, come modificato dall'art. 10, commi 3 e 4, della legge regionale n. 26 del 2005, e dell'art. 15, comma 5, della legge regionale n. 24 del 1999, come modificato dall'art. 11, comma 1, della legge regionale n. 26 del 2005, promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 10 febbraio 2006, depositato in cancelleria il 18 febbraio 2006 ed iscritto al n. 23 del registro ricorsi 2006.

Visto l'atto di costituzione della Regione Umbria;

udito nell'udienza pubblica del 23 gennaio 2007 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

uditi l'avvocato dello Stato Enrico Arena per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giovanni Tarantini per la Regione Umbria.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale, in via principale, della legge della Regione Umbria 7 dicembre 2005, n. 26 (Modificazioni ed integrazioni dell'intera legge regionale 3 agosto 1999, n. 24 – Disposizioni in materia di commercio in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114) nonché, in particolare: dell'art. 2, comma 1, nella parte in cui – sostituendo il comma 2 dell'art. 4 della legge della Regione Umbria 3 agosto 1999, n. 24 (Disposizioni in materia di commercio in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114) – prescrive che, nell'ambito delle grandi strutture di vendita, realizzate nella forma del centro commerciale, «la superficie occupata dagli esercizi di vicinato e dalle medie strutture di vendita deve risultare pari ad almeno il trenta per cento della superficie totale di vendita» e riserva prioritariamente almeno il cinquanta per cento di tale percentuale di superficie ad operatori presenti sul territorio regionale da almeno cinque anni; dell'art. 10, commi 3 e 4, nella parte in cui – modificando i commi 4 e 4 bis dell'art. 14 della legge regionale n. 24 del 1999 – dispone che, in ordine al rilascio di autorizzazioni all'esercizio e all'ampliamento dell'attività commerciale, «tra domande concorrenti con titolo di priorità ai sensi del comma 2» e «tra domande concorrenti prive di titolo di priorità» è data precedenza, tra l'altro, alla titolarità di altre grandi strutture di vendita nella Regione; infine, dell'art. 11, comma 1, là dove – sostituendo l'art. 15 della legge regionale n. 24 del 1999 – stabilisce il limite massimo del dieci per cento della superficie già autorizzata per «L'ampliamento di superficie di una grande struttura di vendita o di un centro commerciale destinato esclusivamente alla vendita di prodotti tipici umbri» e prescrive che «La superficie aggiuntiva concessa non può essere utilizzata per la vendita di prodotti diversi da quelli tipici umbri».

Ad avviso della difesa erariale, le disposizioni censurate, introducendo criteri preferenziali per le aziende presenti nel territorio umbro, determinerebbero una lesione dei principi costituzionali in tema di libertà di concorrenza, invadendo la competenza esclusiva statale nelle materie della tutela della concorrenza e della libera iniziativa economica (artt. 41 e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione), e produrrebbero una disparità di trattamento tra le aziende già attive sul territorio regionale ed i soggetti provenienti da altre regioni italiane o straniere. Inoltre, attribuendo titoli di priorità ai soggetti già esercenti attività commerciale nel territorio regionale o subordinando il rilascio di autorizzazioni all'ampliamento della predetta attività al medesimo requisito del previo esercizio nel territorio della Regione, violerebbero il principio di eguaglianza e limiterebbero in modo sensibile il diritto dei cittadini di esercitare l'attività sul territorio della Regione Umbria (artt. 3 e 120 della Costituzione), costituendo altresì ostacolo al diritto di stabilimento contenuto negli artt. 39 e 43 del Trattato istitutivo della CEE.

2. - Preliminarmente, deve essere dichiarata l'inammissibilità della questione proposta nei confronti dell'intera legge regionale n. 26 del 2005.

Questa Corte ha più volte affermato, infatti, che sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale riferite ad un intero testo di legge, quando le censure adeguatamente motivate riguardino solo singole disposizioni, mentre quella indirizzata all'intero testo normativo sia del tutto generica (fra le molte, sentenze n. 253 del 2006, n. 59 del 2006, n. 300 del 2005). Nel caso di specie, in coerenza con il contenuto della delibera del Consiglio dei ministri, sono state invece formulate censure specifiche in riferimento esclusivamente agli articoli 2, comma 1, 10, commi 3 e 4, ed 11, comma 1, della medesima legge regionale n. 26 del 2005.

2.1. - Del pari inammissibile è la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, della legge regionale n. 26 del 2005, che ha sostituito l'art. 15 della legge regionale n. 24 del 1999.

In riferimento al comma 5 di questa norma, il ricorrente non ha infatti formulato nessuna specifica censura e ad esso non sono neppure riferibili le argomentazioni concernenti le altre due disposizioni

impugnate, in quanto il contenuto di queste ultime è disomogeneo rispetto a quello del citato art. 11, comma 1.

2.2. - Inammissibili sono infine le censure concernenti la dedotta violazione del diritto di stabilimento «contenuto negli articoli 39 e 43 del Trattato istitutivo della CEE come attuato dal Regolamento n. 1612/68»; la pretesa invasione della sfera di competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza e di iniziativa economica privata; la ritenuta lesione dell'art. 120 della Costituzione. In relazione a queste censure, l'atto introduttivo è, invero, carente dei requisiti argomentativi minimi a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità (fra le molte, sentenze n. 139 del 2006, n. 51 del 2006, n. 462 del 2005), dato che il rimettente ha affermato in maniera apodittica la violazione delle norme comunitarie sul diritto di stabilimento (sentenza n. 176 del 2004), la lesione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, nonché la lesione del diritto dei cittadini di esercitare la propria attività sul territorio della Regione Umbria.

Le restanti censure sono invece sorrette da pur sintetiche argomentazioni, che ne consentono la valutazione nel merito.

3. - La questione avente ad oggetto il citato art. 2, comma 1, della legge regionale n. 26 del 2005, che ha sostituito l'art. 4, comma 2, della legge regionale n. 24 del 1999, promossa in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, non è fondata.

La disposizione concerne una materia, quella del commercio, di competenza regionale residuale nel novellato art. 117 della Costituzione (sentenza n. 1 del 2004 ed ordinanza n. 99 del 2006) ed ha sostituito il comma 2 dell'art. 4 della legge regionale n. 24 del 1999, adottata in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della L. 15 marzo 1997, n. 59). Con tale decreto fu realizzata la riforma della distribuzione commerciale, in riferimento all'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), con lo scopo di favorire l'apertura del mercato alla concorrenza e di realizzare l'ampio conferimento di funzioni e compiti in favore delle Regioni e degli enti locali già delineato da quest'ultima legge, quando, nel vigore del "vecchio" Titolo V della parte seconda della Costituzione, la competenza in materia di commercio spettava al legislatore statale.

Tra gli obiettivi in funzione dei quali il medesimo decreto ha stabilito che «le Regioni definiscono gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali» (indicati all'art. 6) vi è quello di «favorire gli insediamenti commerciali destinati al recupero delle piccole e medie imprese già operanti sul territorio interessato» (così la lettera f), «anche al fine di salvaguardare i livelli occupazionali reali e con facoltà di prevedere a tale fine forme di incentivazione».

In vista del perseguimento di tale scopo, la Regione Umbria, con la norma impugnata, ha stabilito che, per la realizzazione di una grande struttura di vendita nella forma del centro commerciale, la superficie occupata da piccole («esercizi di vicinato») e medie strutture deve risultare pari ad almeno il trenta per cento della superficie totale di vendita e che «tale percentuale di superficie in capo ad esercizi di vicinato e medie strutture è riservata prioritariamente per almeno il cinquanta per cento a operatori presenti sul territorio regionale da almeno cinque anni».

La riserva del trenta per cento della superficie di una grande struttura di vendita in favore delle piccole e medie strutture, e quella del quindici per cento (pari alla metà del suddetto trenta per cento) per chi già fosse operante sul territorio regionale da un congruo periodo, non determina una lesione ingiustificata e irragionevole del principio della libera concorrenza e/o di eguaglianza, in quanto, pur derogando, peraltro in misura limitata, al criterio della parità che deve caratterizzare l'assetto competitivo di un mercato, ha lo scopo di ridurre i possibili effetti negativi a breve, sotto il profilo socio-economico, dell'intervento regolatorio.

La norma tutela l'esigenza di interesse generale – peraltro espressamente richiamata dal citato art. 6, comma 1, lettera f), del d. lgs. n. 114 del 1998 – di riconoscimento e valorizzazione del ruolo delle piccole e medie imprese già operanti sul territorio regionale: essa è, infatti, volta a consentire a

queste ultime – che hanno dato un significativo apporto alla vitalità del sistema economico regionale per un congruo lasso di tempo (cinque anni) e che sono più esposte a subire le conseguenze dell'impatto delle grandi strutture – di adattarsi all'evoluzione del settore, conservando adeguati spazi di competitività.

La disposizione impugnata, nella parte in cui stabilisce la richiamata riserva in favore delle piccole e medie strutture di vendita ed in specie in favore di quelle già operanti sul territorio, non è dunque priva di ragionevole giustificazione, con conseguente infondatezza delle censure riferite agli artt. 3 e 41 della Costituzione. Questa Corte ha, infatti, più volte affermato che solo le discriminazioni fra imprese – operate sulla base di un elemento territoriale – che non siano ragionevolmente giustificabili contrastano «con il principio di eguaglianza nonché con il principio in base al quale la Regione non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e cose fra le regioni e non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio la loro professione, impiego o lavoro» (sentenze n. 440 del 2006, n. 207 del 2001, n. 362 del 1998).

4. - La questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 3 e 4, della medesima legge regionale n. 26 del 2005, che ha sostituito l'art. 14, comma 4, lettera l), e comma 4 bis, della legge regionale n. 24 del 1999, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, è fondata.

La disposizione – censurata nella parte in cui stabilisce che, in ordine al rilascio di autorizzazioni all'esercizio e all'ampliamento dell'attività commerciale, «tra domande concorrenti con titolo di priorità ai sensi del comma 2» e «tra domande concorrenti prive di titolo di priorità» è data precedenza, tra l'altro, alla titolarità di altre grandi strutture di vendita nella stessa Regione – introduce un criterio preferenziale per il rilascio delle predette autorizzazioni, il quale opera una discriminazione fra imprese sulla base di un criterio anche di localizzazione territoriale privo di una ragionevole giustificazione. Contrariamente a quanto stabilito dal citato art. 2, comma 1, la norma qui in esame, nell'individuare il criterio della previa titolarità di un'altra grande struttura di vendita nel medesimo territorio regionale, è infatti lesiva della libertà di concorrenza, in quanto favorisce il cumulo della titolarità di autorizzazioni inerenti a più di una grande struttura di vendita in capo ad un unico soggetto già operante sul territorio regionale, contraddicendo l'esigenza di interesse generale di tutela delle piccole e medie imprese presenti sul medesimo, individuata dal decreto legislativo n. 114 del 1998 fra gli obiettivi che il legislatore regionale, in deroga ai principi che sovrintendono all'assetto competitivo del mercato, deve perseguire nella programmazione della rete distributiva (art. 6, comma 1, lettera f). Né sono ravvisabili – anche alla luce delle indicazioni complessivamente desumibili dal predetto decreto legislativo n. 114 del 1998 – altre esigenze di interesse generale che valgano a legittimare il trattamento di favore dei soggetti già titolari di grandi strutture di vendita operanti nel territorio regionale, come è dimostrato, ad esempio, dall'evidente contrasto della citata norma con le esigenze di «equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive» che pure deve essere assicurato dai legislatori regionali «nell'indicare gli obiettivi di presenza e di sviluppo delle grandi strutture di vendita» (art. 6, comma 1, lettera b).

L'art. 10, commi 3 e 4, della legge regionale n. 26 del 2005, nella parte in cui individua, fra i criteri preferenziali per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio e all'ampliamento dell'attività commerciale, quello della previa titolarità di un'altra grande struttura di vendita nel territorio regionale, stabilisce, pertanto, una barriera «di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale» (sentenza n. 440 del 2006 e sentenza n. 207 del 2001), in difetto di una giustificazione ragionevole. Pertanto, la norma realizza una ingiustificata discriminazione fra imprese sulla base di un elemento territoriale che contrasta con il principio di eguaglianza e con l'art. 41 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 4, lettera l), e comma 4-bis, della legge della Regione Umbria 3 agosto 1999, n. 24 (Disposizioni in materia di commercio in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114), come modificato dall'art. 10, commi 3 e 4, della legge della Regione Umbria 7 dicembre 2005, n. 26 (Modificazioni ed integrazioni della legge regionale 3 agosto 1999, n. 24 – Disposizioni in materia di commercio in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114), nella parte in cui stabilisce che tra le domande concorrenti con titolo di priorità e tra le domande concorrenti prive di titolo di priorità, è data priorità anche in funzione del criterio della titolarità di altre grandi strutture di vendita nella Regione;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge regionale n. 24 del 1999, come sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 26 del 2005, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'intera legge regionale n. 26 del 2005, promossa, in riferimento agli artt. 3, 117, secondo comma, lettera e), e 120 della Costituzione, nonché agli artt. 39 e 43 del Trattato istitutivo della Comunità europea, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 5, della legge regionale n. 24 del 1999, come modificato dall'art. 11, comma 1, della legge regionale n. 26 del 2005, promossa, in riferimento agli artt. 3, 117, secondo comma, lettera e), e 120 della Costituzione, nonché agli artt. 39 e 43 del Trattato istitutivo della Comunità europea, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge regionale n. 24 del 1999, come sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 26 del 2005, e dell'art. 14, comma 4, lettera l) e comma 4-bis, come modificato dall'art. 10, commi 3 e 4, della legge regionale n. 26 del 2005, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 120 della Costituzione, nonché agli artt. 39 e 43 del Trattato istitutivo della Comunità europea, 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 21 febbraio 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 marzo 2007.

Sentenza del 16 marzo 2007 n. 81

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri	
Resistente	Regione Toscana	
Materia	Pesca	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
art. 1, comma 2, legge della Regione Toscana 7 dicembre 2005, n. 66 (Disciplina delle attività di pesca marittima e degli interventi a sostegno della pesca marittima e dell'acquacoltura),	artt. 117, secondo comma, lettere <i>a)</i> , <i>e)</i> ed <i>s)</i> , 118, primo comma, e 120, primo comma Cost, principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni	inammissibilità della questione
artt. 1, comma 1, lettera <i>b)</i> , 3, comma 1, lettera <i>d)</i> , 7, comma 7, lettere <i>a)</i> e <i>c)</i> , 8, 12, 13, 14, comma 1, lettera <i>a)</i> , l.r. 66/2005	artt. 117, secondo comma, lettere <i>a)</i> ed <i>e)</i> , e 120, primo comma, Cost.	inammissibilità della questione
artt. 2, comma 1, lettere <i>e)</i> e <i>f)</i> , 14, comma 1, lettera <i>b)</i> , 18 e 19, l.r. 66/2005	artt. 117, secondo comma, lettere <i>a)</i> , <i>e)</i> , e <i>s)</i> , 118, primo comma, e 120, primo comma Cost., principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni	inammissibilità della questione
artt. 1, comma 1, lettera <i>b)</i> , 3, comma 1, lettera <i>d)</i> , 7, comma 7, lettere <i>a)</i> e <i>c)</i> , 8, 12, 13, 14, comma 1, lettera <i>a)</i> , l.r. 66/2005	artt. 117, secondo comma, lettera <i>s)</i> , e 118, primo comma Cost., principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni	non fondatezza della questione
artt. 2, comma 1, lettera <i>c)</i> , 10 e 11, l.r. 66/2005	artt. 117, secondo comma, lettere <i>a)</i> , <i>e)</i> ed <i>s)</i> , 118, primo comma, Cost., principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni	non fondatezza della questione
Nota di sintesi		
Le norme impugnate, afferenti alla materia della pesca, di potestà legislativa residuale delle Regioni, si intrecciano con competenze statali - attinenti principalmente alla tutela dell'ecosistema - nonché con esigenze di unitarietà ed uniformità ordinamentale, con conseguenti riflessi sulla		

ripartizione della competenza legislativa ed amministrativa.

La Corte, nell'esaminare nel merito le norme impugnate concernenti le licenze di pesca, le misure di sostenibilità dello sforzo di pesca ed i distretti, rileva che le stesse si collocano nell'ambito della programmazione regionale e, senza sovrapporsi alle competenze statali, integrano le previsioni contenute nella programmazione nazionale in materia. Ne discende un sistema che, grazie alla previsione di meccanismi idonei a dare attuazione al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, non configge con il riparto costituzionale delle competenze.

SENTENZA N. 81

ANNO 2007

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Francesco	AMIRANTE	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 degli articoli 1, commi 1, lettera b) e 2; 2, comma 1, lettere c), e), ed f); 3; 7, commi 7 e 8; 10; 11; 12; 13; 14; 18 e 19 della legge della Regione Toscana 7 dicembre 2005, n. 66 (Disciplina delle attività di pesca marittima e degli interventi a sostegno della pesca marittima e dell'acquacoltura), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 13 febbraio 2006, depositato in cancelleria il successivo 21 febbraio ed iscritto al n. 25 del registro ricorsi 2006;

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 6 febbraio 2007 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato varie disposizioni della legge della Regione Toscana 7 dicembre 2005, n. 66 (Disciplina delle attività di pesca marittima e degli interventi a sostegno della pesca marittima e dell'acquacoltura) per contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lettere a), e) ed s), 118, primo comma, e 120, primo comma, della Costituzione, anche in ragione del limite territoriale delle competenze legislative regionali e con il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

1.1. - In via preliminare, va rilevato che nell'epigrafe del ricorso le disposizioni impugunate sono state individuate negli artt. 1, comma 2; 3; 7, commi 7 e 8; 10; 11; 12; 13; 14; 18 e 19 della legge regionale in esame.

Nella relazione del Ministro per gli affari regionali, richiamata nella delibera del Consiglio dei ministri del 3 febbraio 2005, vengono citate, invece, le disposizioni contenute negli artt. 1, comma 1, lettera b); 2, comma 1, lettere c), e) ed f); 3, comma 1, lettera d); 7, commi 7, lettere a) e c), e 8; 10; 11; 12; 13; 14; 18 e 19.

Ciò premesso, deve essere dichiarata, innanzitutto, l'inammissibilità della questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 2, della legge in esame (il quale disciplina le politiche della Regione Toscana in materia di pesca professionale e acquacoltura), in quanto non compreso nell'elenco delle norme oggetto di impugnazione contenuto nella citata relazione ministeriale.

Al riguardo va ricordato, infatti, che la scelta politica del Governo di impugnare norme regionali si esprime nell'indicazione delle specifiche disposizioni ritenute eccedenti le competenze della Regione, salva l'autonomia tecnica dell'Avvocatura dello Stato nell'individuazione dei motivi di censura (cfr. sentenza n. 3 del 2006).

2. - Occorre, altresì, precisare l'oggetto dell'impugnazione, in ragione sia della mancata indicazione che della non precisa corrispondenza di alcune delle disposizioni contenute nell'epigrafe del ricorso, rispetto a quelle indicate, invece, nella citata relazione del Ministro per gli affari regionali.

Nella premessa del ricorso non è fatta menzione dell'art. 1, comma 1, lettera b), e dell'art. 2, comma 1, lettere c), e), ed f), della legge regionale in esame, che, tuttavia, costituiscono oggetto di censure nella motivazione.

Si fa, altresì, espresso riferimento agli artt. 3, e 7, comma 7, tout court, mentre nella delibera del Consiglio dei ministri sono ritenuti lesivi l'art. 3, comma 1, lettera d), e l'art. 7, comma 7, lettere a) e c), della legge regionale in esame.

2.1. - Orbene, sotto un primo aspetto va ricordato che l'art. 34 della legge 11 marzo 1953, n. 87 stabilisce, al primo comma, che i ricorsi che promuovono le questioni di legittimità costituzionale a norma degli artt. 31, 32 e 33 – tra cui rientrano, tra l'altro, i ricorsi dello Stato contro le leggi delle Regioni – devono contenere le indicazioni di cui al primo comma dell'art. 23, cioè le disposizioni della legge o dell'atto avente forza di legge viziata da illegittimità costituzionale e le disposizioni della Costituzione o delle leggi costituzionali che si assumono violate (cfr. sentenza n. 384 del 1999).

2.2. - Sotto un secondo aspetto, inoltre, deve ricordarsi che questa Corte ha avuto modo di affermare che l'oggetto dell'impugnazione è definito dal ricorso in conformità alla decisione assunta dal Governo (cfr. sentenze n. 106 del 2005 e n. 338 del 2003), ferma la valutazione della Corte medesima in ordine all'eventuale nesso di inscindibilità tra la disposizione validamente impugnata e le altre disposizioni della legge non investite da autonome censure ritualmente proposte.

2.3. - Alla luce delle suesposte considerazioni, pertanto, la prospettazione di illegittimità costituzionale delle norme in esame, sia pure formulata nella sola motivazione del ricorso, in presenza della relativa delibera di autorizzazione all'impugnazione e tenuto conto del complessivo tenore del ricorso (v. sentenza n. 447 del 2006), consente di ritenere oggetto del giudizio di

costituzionalità anche l'art. 1, comma 1, lettera b), nonché l'art. 2, comma 1, lettere c), e) ed f), della legge regionale censurata.

Inoltre, proprio in ragione del contenuto autorizzatorio della suddetta delibera governativa, l'art. 3 deve ritenersi impugnato solo con riguardo al comma 1, lettera d), e l'art. 7, comma 7, deve ritenersi impugnato, a sua volta, solo con riguardo alle lettere a) e c), come, d'altra parte, si rileva dal tenore delle argomentazioni contenute nella motivazione del ricorso.

2.4. - In conclusione, l'oggetto dell'impugnazione deve ritenersi delimitato con riguardo alle seguenti disposizioni della legge regionale in esame: l'art. 1, comma 1, lettera b); l'art. 2, comma 1, lettere c), e), ed f); l'art. 3, comma 1, lettera d); l'art. 7, commi 7, lettere a) e c), e 8, nonché gli artt. 10; 11; 12; 13; 14; 18 e 19.

3. - Passando alla disamina del merito, va osservato che un primo gruppo di censure riguarda la disciplina delle licenze di pesca e delle misure di sostenibilità, contenuta nell'art. 3, comma 1, lettera d), nell'art. 7, commi 7, lettere a) e c), e 8, e – in quanto connessi – nell'art. 1, comma 1, lettera b), e negli artt. 12, 13 e 14, comma 1, lettera a).

3.1. - Giova richiamare, in breve, il contenuto di tali disposizioni.

In ragione dell'art. 1, comma 1, lettera b), il rilascio delle licenze di pesca rientra tra gli oggetti disciplinati dalla legge regionale n. 66 del 2005.

Spetta alle Province rilasciare, «nei limiti determinati dal programma regionale, le licenze di pesca» (art. 3, comma 1, lettera d).

I commi 7, lettere a) e c), e 8 dell'art. 7 fissano alcuni dei contenuti del programma regionale per la pesca e l'acquacoltura, individuati precipuamente nelle «limitazioni temporanee delle attività di pesca per aree determinate», nelle «determinazioni di modalità temporanee di utilizzo delle diverse attrezzature di pesca consentite», nonché nella fissazione, per ciascuna Provincia, del «numero massimo delle licenze di pesca concedibili, che alla data di entrata in vigore della (presente) legge, non possono comunque complessivamente superare quelle rilasciate, alla data stessa, dal Ministero delle politiche agricole e forestali».

L'art. 12, a sua volta, disciplina le modalità di rilascio delle licenze di pesca.

L'art. 13 costituisce, presso le Province costiere, il registro dei pescatori professionali e delle imprese di pesca e delle navi e galleggianti intestatarie di licenza di pesca.

Infine, l'art. 14, comma 1, lettera a), rimette all'adozione di regolamenti regionali di attuazione la fissazione delle modalità del rilascio delle licenze e dell'iscrizione nel registro della pesca professionale.

3.2. - Le suddette proposizioni normative, ad avviso del ricorrente, sarebbero lesive di più parametri costituzionali – anche in relazione al limite rappresentato dall'ambito territoriale di specifica competenza di ciascuna Regione – nonché del principio di leale collaborazione.

3.3. - Esse contrasterebbero, in primo luogo, con l'art. 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione.

Il contingentamento delle licenze di pesca, secondo il ricorrente, rappresenta il primo e più efficace strumento per preservare le risorse ittiche disponibili e quindi l'ecosistema di cui la fauna marina fa parte, in linea con le convenzioni internazionali in materia e con il diritto internazionale della pesca marittima. L'Unione europea e lo Stato, in tale prospettiva, hanno operato per ridurre il numero dei pescherecci e i “tempi” di pesca marittima. Pertanto, un governo delle licenze di pesca a livello regionale e provinciale dovrebbe ritenersi incompatibile con l'osservanza delle regole internazionali ed europee e con la oggettiva mobilità delle navi in uno spazio marino, che è per sua natura senza confini.

3.4. - Ulteriore profilo di doglianza risiede nella dedotta violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 120, primo comma, della Costituzione.

L'esercizio delle funzioni legislativa e regolamentare, nonché l'esercizio delle competenze amministrative delle singole Regioni, non possono introdurre turbative alla corretta e fisiologica competizione tra imprenditori ittici operanti in ambito nazionale o europeo e quelli operanti in sede locale, riservando trattamenti e discipline più favorevoli ai secondi rispetto ai primi.

3.5. - Le norme impugnate contrasterebbero, altresì, con l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, anche in riferimento all'art. 12 del decreto legislativo 26 maggio 2004, n. 154 (Modernizzazione del settore pesca e dell'acquacoltura, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 7 marzo 2003, n. 38), la cui rubrica reca «Misure di conservazione e gestione delle risorse ittiche».

Ciò in quanto lo Stato ha competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

3.6. - Le disposizioni in esame lederebbero anche l'art. 118, primo comma, della Costituzione. In proposito, la difesa dello Stato rileva che l'attività di pesca marittima richiede necessariamente l'esercizio unitario delle funzioni amministrative, con evidenti riflessi sulla funzione legislativa (in merito sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003).

4. - Un secondo gruppo di censure riguarda gli artt. 2, comma 1, lettera c); 10 e 11 della legge regionale n. 66 del 2005, che riservano alla Regione, e per essa alla Giunta, la determinazione dei criteri di organizzazione dei distretti di pesca e di acquacoltura, e dei contenuti minimi della strategia di sviluppo, nonché le regole di procedura per il riconoscimento dei distretti medesimi, per l'emanazione dei relativi provvedimenti, per la revoca di quest'ultimi, nonché la disciplina della partecipazione al finanziamento degli interventi.

4.1. - La difesa dello Stato ricorda che in tema di distretti produttivi, la legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2006), all'art. 1, commi 366 e 367, contiene norme ordinarie e di principio, adottate in forza dell'art. 117, primo comma, lettera a), anche in relazione a regolamenti comunitari, nonché delle successive lettere e) ed s), e dell'art. 118 della Costituzione. Il ricorrente richiama, altresì, l'art. 4 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 226 (Orientamento e modernizzazione del settore della pesca e dell'acquacoltura, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57), che reca la disciplina dei distretti di pesca.

4.2. - Viene dedotto, in particolare, che le disposizioni regionali in questione determinano una non razionale regionalizzazione della flotta di pesca, in contrasto sia con i suddetti parametri costituzionali, sia con l'esigenza di esercizio unitario delle funzioni di regolazione dell'attività di pesca marittima, soprattutto se svolta in mare libero o nelle acque territoriali di altro Stato, ed anche con l'art. 4 (recte: art. 12, comma 4) del d.lgs. n. 154 del 2004.

5. - Lo Stato impugna, infine, un terzo gruppo di norme – prospettando in ordine alle stesse le medesime censure formulate rispetto agli artt. 3, comma 1, lettera d); 7, commi 7, lettere a) e c), e 8; nonché, in quanto connessi, agli artt. 1, comma 1, lettera b); 12; 13 e 14, comma 1, lettera a) – relative alla pesca per fini scientifici, anche in relazione alla pesca del novellame di alcune specie ittiche, secondo quanto previsto dagli artt. 2, comma 1, lettere e) ed f); 14, comma 1, lettera b); 18 e 19.

Secondo tali disposizioni, sono riservate alla competenza regionale «il rilascio dell'autorizzazione alla pesca a fini scientifici» e «il rilascio dell'autorizzazione alla pesca del novellame, del bianchetto, del rossetto e dello zero» (rispettivamente, art. 2, comma 1, lettere e ed f).

L'art. 18 disciplina la pesca del novellame di alcune specie ittiche, rinviando, per la determinazione delle modalità, al regolamento di cui all'art. 14, comma 1, lettera b).

L'art. 19 regola la pesca a fini scientifici, e, analogamente, rinvia, per la determinazione delle modalità, al regolamento di cui all'art. 14, comma 1, lettera b).

6. - Tutte le disposizioni impugnate, come rimarcato dalla difesa dello Stato nella memoria depositata il 12 gennaio 2007, tenuto conto della sentenza di questa Corte n. 213 del 2006, intervenuta nelle more del presente giudizio, sarebbero ancora più lesive laddove si consideri che non è prevista alcuna forma di leale collaborazione con lo Stato, e che, anzi, l'art. 25, comma 2, della legge regionale in esame stabilisce che, dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di cui all'art. 14, cessano di avere applicazione in Toscana le corrispondenti discipline statali.

Inoltre, secondo il ricorrente, nella legge regionale oggetto di censura non è rinvenibile alcun riferimento ad intese tra Stato e Regioni, come richiesto, invece, dall'art. 21 del d.lgs. n. 154 del 2004.

7. - Così precisato l'ambito complessivo delle questioni di legittimità costituzionale, appare necessario procedere, innanzitutto, alla ricognizione del quadro normativo statale che fa da sfondo rispetto alle disposizioni oggetto di impugnazione, anche con riferimento ai principi affermati da questa Corte in materia di "pesca" nella citata sentenza n. 213 del 2006.

7.1. - Occorre al riguardo ricordare, per quanto attiene all'allocazione delle funzioni amministrative in materia di pesca, che – come affermato da questa Corte (sentenza n. 213 del 2006) – già con gli artt. 79 e 100 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), vennero trasferite alle Regioni le funzioni amministrative relative alla materia «pesca nelle acque interne», ricomprendendovi, tra l'altro, l'esercizio della pesca e il rilascio delle relative licenze, nonché le funzioni relative alla pesca nelle acque del demanio marittimo interno.

Successivamente, il decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143 (Conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale), attuativo della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), all'art. 1, comma 2, a sua volta, conferì alle Regioni «tutte le funzioni ed i compiti svolti dal Ministero» delle risorse agricole, alimentari e forestali, «relativi alle materie di agricoltura, foreste, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale, alimentazione», tranne quelli (elencati nell'articolo 2), riservati al neo istituito Ministero per le politiche agricole.

L'art. 105, comma 6, 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), ha poi stabilito che «per lo svolgimento di compiti conferiti in materia di diporto nautico e pesca marittima le Regioni e gli enti locali si avvalgono degli uffici delle Capitanerie di porto».

E in attuazione del d.lgs. n. 143 del 1997 sono state emanate leggi regionali di individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali in materia e di quelle mantenute in capo alle Regioni stesse. In particolare, la Regione Toscana ha adottato, in proposito, la legge 6 febbraio 1998, n. 9 (Attribuzione delle funzioni amministrative in materia di agricoltura, foreste, caccia, pesca, sviluppo rurale, agriturismo, alimentazione conferite alla Regione dal decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143).

7.2. - Per quanto più specificamente attiene alla disciplina delle licenze di pesca, va ricordato che l'art. 4 della legge 17 febbraio 1982, n. 41 (Piano per la razionalizzazione e lo sviluppo della pesca marittima), poi abrogato dal d.lgs. n. 154 del 2004, ha sancito il passaggio dal permesso di pesca, originariamente regolato dall'art. 12 della legge 14 luglio 1965, n. 963 (Disciplina della pesca marittima), alla licenza di pesca intesa come «documento, rilasciato dal Ministero della marina mercantile, che autorizza la cattura di una o più specie di una o più aree da parte di una nave di caratteristiche determinate con uno o più attrezzi».

7.3. - A sua volta, l'art. 4 del d.lgs. 26 maggio 2004, n. 153 (Attuazione della legge 7 marzo 2003, n. 38, in materia di pesca marittima) ha riaffermato che le navi e i galleggianti abilitati alla navigazione, per l'esercizio della pesca professionale devono essere muniti di licenza di pesca, mentre l'art. 2, comma 1, ha stabilito che, una volta adottato il regolamento di attuazione, coloro che intendono esercitare la pesca marittima professionale devono conseguire l'iscrizione nell'apposito registro dei pescatori marittimi istituito presso le Capitanerie di porto. Le disposizioni del d.lgs. n. 153 del 2004, come è affermato nel suo art. 1, comma 1, rispondono a principi «di sviluppo sostenibile e di pesca responsabile al fine di coniugare le attività economiche di settore con la tutela degli ecosistemi».

7.4. - Il d.lgs. n. 154 del 2004, che, come si è detto, ha disposto l'abrogazione della legge n. 41 del 1982, ha dettato disposizioni relative al Programma nazionale triennale della pesca e l'acquacoltura, il quale, in particolare, è proposto al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), per l'approvazione, dal Ministro delle politiche agricole e forestali, «sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo

Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, previa consultazione del Tavolo azzurro» (art. 5 del d.lgs. n. 154 del 2004) .

Il Programma nazionale, alla cui redazione, dunque, partecipano le Regioni in forza del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni medesime, è chiamato a definire, tra l'altro, gli obiettivi per il perseguimento delle finalità di cura delle risorse ittiche, di sviluppo sostenibile e di valorizzazione della produzione della pesca, coerentemente con gli indirizzi comunitari e con gli impegni derivanti dalla partecipazione dell'Italia agli organismi di gestione internazionale (art. 12, comma 1, in riferimento all'art. 4, comma 1, lettere a e b, del d.lgs. n. 154 del 2004).

Le Regioni, a loro volta, entro il 31 dicembre dell'anno precedente il triennio di programmazione nazionale, devono predisporre i programmi regionali per la pesca e l'acquacoltura contenenti l'indicazione degli intereventi di competenza (art. 5 del d.lgs. n. 154 del 2004).

È, altresì, previsto – sul presupposto che le misure di sostenibilità, razionalizzazione dello “sforzo di pesca” e capacità della flotta nazionale sono fondate principalmente sulla regolamentazione dei sistemi di pesca, dei tempi di pesca, delle caratteristiche tecniche delle imbarcazioni e degli attrezzi di pesca, delle aree di pesca e dei quantitativi pescati – che il controllo sulle suddette misure, garantendo il rispetto di norme e obiettivi comunitari, sia esercitato dal Ministero delle politiche agricole e forestali anche attraverso le licenze di pesca (art. 12, commi 2 e 5, del d.lgs. n. 154 del 2004).

7.5. - Può essere utile, inoltre, ricordare come in sede comunitaria sia stato adottato il regolamento (CE) n. 1281 del 3 agosto 2005 (Regolamento della Commissione relativo alla gestione delle licenze di pesca e alle informazioni minime che devono figurare nella licenza), che ha sostituito il regolamento (CE) n. 3690 del 20 dicembre 1993 (Regolamento del Consiglio che istituisce un regime comunitario che stabilisce le norme relative alle informazioni minime che devono figurare nelle licenze di pesca), abrogato dal regolamento (CE) n. 700 del 25 aprile 2006.

7.6. - Per completare il quadro normativo che fa da sfondo rispetto alle questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso, occorre ora fare riferimento alla disciplina statale relativa ai distretti di pesca.

Tali distretti, quali «aree marine omogenee dal punto di vista ambientale, sociale ed economico», rinviengono la loro disciplina nell'art. 4 del d.lgs. n. 226 del 2001, il quale, al comma 1, prevede l'istituzione degli stessi «al fine di assicurare la gestione razionale delle risorse biologiche, in attuazione del principio di sostenibilità».

Il comma 2 del medesimo art. 4 dispone, inoltre, che «le modalità di identificazione, delimitazione e gestione dei distretti di pesca sono definite, su proposta della Regione o delle Regioni interessate, con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali, di concerto con il Ministro dell'ambiente, sentite le associazioni nazionali di categoria».

8. - Questa Corte, pronunciandosi sull'assetto del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, attuata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), ha rilevato che nella materia «pesca» è riscontrabile la sussistenza di una generale promozione della funzione di razionalizzazione del sistema ittico in ragione dei principi di sviluppo sostenibile e di pesca responsabile, al fine di coniugare le attività economiche di settore con la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi. Ha affermato, inoltre, che la pesca costituisce materia oggetto della potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., sulla quale, tuttavia, per la complessità e la polivalenza delle attività in cui essa si estrinseca, possono interferire più interessi eterogenei, tanto statali, quanto regionali.

Per loro stessa natura, infatti, talune attività e taluni aspetti riconducibili all'attività di pesca non possono che essere disciplinati dallo Stato, atteso il carattere unitario con cui si presentano e la conseguente esigenza di una loro regolamentazione uniforme.

La Corte ha così ritenuto che assume, in definitiva, peculiare rilievo, nell'esame delle concrete fattispecie sottoposte al suo giudizio, l'applicazione del principio di prevalenza tra le materie interessate e di quello, fondamentale, di leale collaborazione, che «si deve sostanziare in momenti

di reciproco coinvolgimento istituzionale e di necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale» (sentenza n. 213 del 2006).

9. - La Corte è, quindi, pervenuta alla conclusione della non fondatezza della questione di costituzionalità allora sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione, dell'art. 4, comma 2, lettera a), della legge della Regione Marche 13 maggio 2004, n. 11 (Norme in materia di pesca marittima e acquacoltura), con la quale si è stabilito che il piano regionale per la pesca e l'acquacoltura deve contenere, tra l'altro, «l'articolazione territoriale dei distretti di pesca, intesi non come confine ma come regolamentazione dell'attività di pesca-produzione in forza di regole obbligatorie per tutti coloro che vi operano».

È stato così affermato che la «disposizione» (in quel giudizio) «impugnata, che opera comunque nell'ambito della pianificazione regionale, non si sovrappone alle competenze statali» (disciplinate dall'art. 4 del d.lgs. n. 226 del 2001), e che non è dato ravvisare alcuna sua interferenza «con la potestà esclusiva dello Stato, ex art. 117, secondo comma, lettera a), Cost.» (sentenza n. 213 del 2006).

10. - Alla luce dei principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale si può, dunque, ritenere che le questioni ora sottoposte all'esame della Corte esigono, innanzitutto, che si proceda alla qualificazione, con riguardo alla materia incisa, dei settori oggetto di disciplina, dal momento che – come si è rilevato – con la materia «pesca» possono interferire interessi eterogenei, taluni statali, altri regionali, con riflessi sulla ripartizione delle competenze legislativa ed amministrativa, anche al fine della verifica della sussistenza o meno di ragioni tali da giustificare un'allocazione delle funzioni amministrative al livello di governo statale, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost.

11. - Ed è proprio con riferimento a quanto già affermato da questa Corte che la questione di legittimità costituzionale relativa agli artt. 1, comma 1, lettera b); 3, comma 1, lettera d); 7, commi 7, lettere a) e c), e 8; 12; 13 e 14, comma 1, lettera a), della legge regionale n. 66 del 2005 deve essere dichiarata in parte inammissibile e in parte non fondata.

11.1. - Sono, innanzitutto, inammissibili le censure formulate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere a), ed e), e all'art. 120 Cost., in quanto redatte in modo generico, in contrasto con l'esigenza, ripetutamente enunciata da questa Corte, che il ricorrente svolga specifiche argomentazioni a sostegno delle proprie doglianze (v., ex multis, le sentenze n. 246 e n. 51 del 2006, n. 360 e n. 336 del 2005).

11.2. - Non è, invece, fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata con riguardo alle medesime norme, da ultimo richiamate, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo comma, Cost, anche in ragione del limite territoriale della competenza regionale, e al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni.

Nonostante attengano ad una materia, quella della pesca appunto, attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni, ex art. 117, quarto comma, Cost., le disposizioni in esame si intrecciano con competenze statali, connesse principalmente, ma non esclusivamente, alla tutela dell'ecosistema; inoltre, possono ritenersi sussistenti ragioni di unitarietà ed uniformità ordinamentali tali da richiedere – in ipotesi – l'allocazione a livello statale delle funzioni amministrative in materia o la previsione di meccanismi di attuazione del richiamato principio di leale collaborazione. Nella specie, però, tali esigenze e ragioni possono ritenersi già soddisfatte da una serie di norme contenute nella legge regionale in esame, nonché dal complessivo sistema di regolamentazione della pesca disegnato dalla Regione resistente con la medesima legge.

Occorre rilevare, infatti, che le norme oggetto di impugnazione, tanto relative alle licenze di pesca, quanto alle misure di sostenibilità dello “sforzo di pesca”, trovano collocazione nel programma regionale per la pesca e l'acquacoltura, il quale costituisce, insieme con il programma nazionale – che deve tenere, altresì, conto degli indirizzi comunitari e degli impegni internazionali – lo strumento cardine nella definizione delle politiche della pesca.

Di significativo rilievo è, inoltre, la disposizione statale (art. 5 del d.lgs. n. 154 del 2004) secondo la quale il piano regionale deve essere approvato entro il 31 dicembre dell'anno precedente

all'adozione del piano nazionale, dato che quest'ultimo è predisposto d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, previa consultazione del c.d. "Tavolo azzurro". È evidente, quindi, che i due strumenti di programmazione sono destinati naturalmente ad integrarsi secondo le rispettive competenze, grazie alla previsione di meccanismi idonei a dare attuazione al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Nel prevedere, in particolare, che il programma regionale, fissa, per ciascuna Provincia, «il numero massimo delle licenze di pesca concedibili», il comma 8 dell'art. 7 della legge censurata chiarisce che le stesse «non possono comunque complessivamente superare quelle rilasciate (...) dal Ministero delle politiche agricole e forestali». È chiaro, poi, che il suddetto contingentamento delle licenze di pesca presuppone, logicamente, anche la predeterminazione dei requisiti oggettivi e soggettivi (cfr. il citato atto di programmazione nazionale), che, con riferimento, tra l'altro, alle diverse tipologie di pesca, devono sussistere ai fini del loro rilascio, in vista proprio delle esigenze di salvaguardia della sostenibilità dello "sforzo di pesca", le quali sono correlate alla competenza statale in ordine alla tutela dell'ambiente marino e dell'ecosistema, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

In tal modo, il coordinamento tra funzioni regionali e funzioni statali in materia è assicurato dalla specifica previsione secondo cui spetta allo Stato la individuazione del numero complessivo e della tipologia delle licenze concedibili, mentre compete alla Regione, attraverso il suddetto programma regionale, ripartire tale numero, in relazione appunto ai diversi tipi di pesca, tra le Province. Queste ultime, a loro volta, in ragione di quanto previsto dall'art. 3, comma 1, lettera d), della legge regionale in esame, provvedono nei singoli casi al rilascio delle licenze medesime. È significativo, in questo quadro, quanto disposto dall'ultimo periodo del citato art. 7, comma 8, secondo cui «il numero delle licenze viene adeguato ad ogni eventuale ulteriore contingentamento effettuato» dal predetto Ministero «in esecuzione delle disposizioni comunitarie in materia di riduzione dello sforzo di pesca».

Ne risulta, in definitiva, un sistema che non confligge né con il riparto delle competenze in materia di licenza di pesca quale desumibile dal novellato Titolo V della parte seconda della Costituzione, né con quanto indicato, quale norma interposta, dall'art. 12, comma 5, del d.lgs. n. 154 del 2004, secondo il quale «il controllo sulle misure di sostenibilità» nel settore della pesca (fondate principalmente sulla «regolamentazione dei sistemi di pesca, tempi di pesca, caratteristiche tecniche delle imbarcazioni e degli attrezzi di pesca, delle aree di pesca e dei quantitativi pescati», in forza di quanto disposto dall'art. 12, comma 2, del medesimo decreto legislativo) è esercitato dal Ministero delle politiche agricole e forestali «anche attraverso le licenze di pesca».

12. - Del pari, non può ritenersi fondata la questione di legittimità costituzionale proposta con riferimento agli artt. 2, comma 1, lettera c); 10 e 11 della legge regionale impugnata, relativi ai distretti di pesca e di acquacoltura.

Ed infatti, le suddette disposizioni – in modo analogo alle norme sopra esaminate – operano nell'ambito della pianificazione regionale e non si sovrappongono, come già affermato nella sentenza n. 213 del 2006 con riguardo alla normativa della Regione Marche, alle competenze statali disciplinate dall'art. 4 del d.lgs. n. 226 del 2001, cui possono ricondursi, in linea generale, le aggregazioni in esame, né è dato ravvisare alcuna interferenza delle disposizioni stesse con le potestà legislative esclusive dello Stato, ex art. 117, secondo comma, lettere a), e), ed s), Cost. Sotto altro aspetto, poi, non possono ritenersi sussistenti, nella specie, e con particolare riferimento alla sopracitate disposizioni regionali, i necessari presupposti per l'assunzione, in via sussidiaria, ex art. 118, primo comma, Cost., a livello statale, delle funzioni amministrative nella materia in esame, con conseguenti riflessi sul riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni.

A ciò è da aggiungere che, tenuto conto delle finalità dei distretti (art. 10, comma 1, della legge impugnata) «di consolidare e rafforzare l'aggregazione e il confronto degli interessi dei partner e di valorizzare lo sviluppo del settore», non è dato comprendere, in particolare, in qual modo le disposizioni censurate potrebbero arrecare un vulnus, da un lato, alle regole della concorrenza, e, dall'altro, alla tutela dell'ambiente marino e dell'ecosistema.

13. - Resta da esaminare, infine, il terzo gruppo di disposizioni della legge regionale impugnata, contenute negli artt. 2, comma 1, lettere e) ed f); 14, comma 1, lettera b); 18 e 19.

Tali disposizioni, come si è accennato, tra l'altro, prevedono – rinviando ai regolamenti di cui al citato art. 14 – da un lato, che la pesca del novellame, del bianchetto, del rossetto e dello zero è consentita «ai soli fini di ricerca», e, dall'altro lato, che la Regione «può autorizzare le Università e gli istituti scientifici riconosciuti ad effettuare a scopo di studio e ricerca scientifica le catture degli organismi marini». Esse coinvolgono, dunque, oltre la materia di competenza residuale della Regione costituita dalla pesca, anche quella di competenza concorrente della ricerca scientifica.

La questione di legittimità costituzionale di dette disposizioni deve essere dichiarata inammissibile. Nel ricorso, infatti, non si rinviene alcun elemento argomentativo che possa giustificare una eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni in questione, la cui impugnazione è solo genericamente collegata alle espressioni introduttive del ricorso, le quali fanno riferimento alla presunta violazione da parte di varie norme contenute nella legge regionale, dei parametri costituzionali di cui agli artt. 117, secondo comma, lettere a), e) ed s), 118, primo comma, e 120, primo comma, della Costituzione, anche in riferimento alla territorialità delle competenze regionali, nonché al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Toscana 7 dicembre 2005, n. 66 (Disciplina delle attività di pesca marittima e degli interventi a sostegno della pesca marittima e dell'acquacoltura), sollevata, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettere a), e) ed s), 118, primo comma, e 120, primo comma, della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso di cui in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, lettera b); 3, comma 1, lettera d); 7, commi 7, lettere a) e c), e 8; 12; 13; 14, comma 1, lettera a), della suddetta legge regionale, sollevata, in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettere a) ed e), e 120, primo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso di cui in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 1, lettere e) e f); 14, comma 1, lettera b); 18 e 19, della suddetta legge regionale, sollevata, in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettere a), e), e s), 118, primo comma, e 120, primo comma, della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso di cui in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, lettera b); 3, comma 1, lettera d); 7, commi 7, lettere a) e c), e 8; 12; 13; 14, comma 1, lettera a), della suddetta legge regionale, sollevata in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo comma, della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso di cui in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 1, lettera c); 10 e 11, della citata legge regionale, sollevata in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettere a), e) ed s), e 118, primo comma, della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 marzo 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Depositata in Cancelleria il 16 marzo 2007.

Sentenza del 16 marzo 2007 n. 88		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regioni: Valle d'Aosta, Campania, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia	
Resistente	Presidente del Consiglio dei Ministri	
Materia	Turismo	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
art. 1, commi 583 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006)	art. 2, comma 1, lettera <i>q</i>), dello statuto della Regione Valle d'Aosta e art. 117, quarto comma, Cost.	non fondatezza della questione
art. 1, comma 584, della l. 266/2005	art. 2, comma 1, lettera <i>q</i>), dello statuto della Regione Valle d'Aosta e art. 117, quarto comma, Cost.	non fondatezza della questione
art. 1, comma 585, della legge n. 266 del 2005	art. 2, lettera <i>q</i>), dello statuto della Regione Valle d'Aosta e art. 117, quarto comma, Cost.	non fondatezza della questione
art. 1, comma 586, della l. 266/2005	art. 2, lettera <i>q</i>) dello statuto della Regione Valle d'Aosta; art. 4, n. 12, dello Statuto della Regione Friuli Venezia Giulia; art. 117, sesto comma, Cost.	illegittimità costituzionale
art. 1, comma 587, della l. 266/2005	art. 2, comma 1, lettera <i>q</i>), dello statuto della Regione Valle d'Aosta; artt. 117, comma sesto, e 118 Cost.	non fondatezza della questione
art. 1, comma 588, della l. 266/2005	art. 2, comma 1, lettera <i>q</i>), dello statuto della Regione Valle d'Aosta; artt. 117, commi secondo, lettera <i>s</i>), e sesto, Cost.	non fondatezza della questione
art. 1, commi 589 e 590, della l. 266/2005	art. 2, comma 1, lettera <i>q</i>), dello statuto della Regione Valle d'Aosta; artt. 117 e 118 Cost.	illegittimità costituzionale

art. 1, comma 591, della l. 266/2005	art. 2, comma 1, lettera q), dello statuto della Regione Valle d'Aosta; artt. 117, commi secondo, lettera s), e quarto, e 118 Cost.	illegittimità costituzionale
art. 1, comma 592, della l. 266 del 2005	art. 2, comma 1, lettera q), dello statuto della Regione Valle d'Aosta; artt. 117, commi quarto e sesto, e 118 Cost.	non fondatezza della questione
art. 1, comma 593, della l. 266 del 2005	art. 2, comma 1, lettera q), dello statuto della Regione Valle d'Aosta; art. 4, n. 12, dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia; artt. 117, comma quarto, e 118 Cost.,	non fondatezza della questione

Nota di sintesi

Al fine di ricondurre ad unità la grande varietà dell'offerta turistica del nostro Paese e per esaltare il rilievo assunto dal turismo nell'ambito dell'economia nazionale, nella materia del turismo è necessario prevedere una disciplina legislativa unitaria Stato-Regioni. Qualora sia ravvisabile un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato a disciplinare siffatto esercizio per legge anche se le stesse funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale. In tal caso, i principî di sussidiarietà e di adeguatezza, in forza dei quali si verifica l'ascesa della funzione normativa, dal livello regionale a quello statale, convivono con il normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Costituzione e possono giustificare una deroga; sempre che, naturalmente, la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, assistita da ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia previsto un coinvolgimento della Regione interessata.

SENTENZA N. 88

ANNO 2007

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Francesco	AMIRANTE	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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 583 a 593 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 Valle d'Aosta, Campania, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia notificati il 24 e 27 febbraio 2006, depositati in cancelleria il 1°, il 3 e il 4 marzo 2006 ed iscritti ai nn. 30, 36, 39 e 41 del registro ricorsi 2006.

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

udito nell'udienza pubblica del 6 febbraio 2007 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi gli avvocati Giovanni Guzzetta per la Regione Valle d'Aosta, Vincenzo Coccozza per la Regione Campania, Giandomenico Falcon e Franco Mastragostino per la Regione Emilia-Romagna, Giandomenico Falcon per la Regione Friuli-Venezia Giulia e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - La Regione Valle d'Aosta ha impugnato numerose disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge

finanziaria 2006), tra cui l'art. 1, commi da 583 a 593, sostenendo che essi, disciplinando in termini dettagliati gli «insediamenti turistici di qualità di interesse nazionale», sarebbero invasivi della competenza riservata alla Regione, titolare – ai sensi dell'art. 2, lettera q), del proprio statuto speciale di autonomia, adottato con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 – di una potestà legislativa primaria con riguardo alla «industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio», oltre ad essere in contrasto con l'art. 117, sesto comma, Cost.

2. - Le medesime norme sono state impugnate anche dalle Regioni Campania ed Emilia-Romagna, in quanto invasive della competenza esclusiva loro riservata in materia di turismo, e dunque in contrasto con l'art. 117, quarto e sesto comma, della Costituzione.

3. - A sua volta, la Regione Friuli-Venezia Giulia ha impugnato i soli commi 586 e 593 della legge n. 266 del 2005, ritenendoli invasivi della propria competenza statutaria primaria ai sensi dell'articolo 4, numero 12, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

4. - Riservata a separate pronunzie la decisione sull'impugnazione, effettuata con i medesimi ricorsi, di altre disposizioni della stessa legge, l'identità della materia, anche per quanto riguarda l'ambito di competenza legislativa delle ricorrenti, siano esse Regioni a statuto speciale o a statuto ordinario, nonché l'analogia delle questioni prospettate, rendono opportuna la riunione dei giudizi, per una loro trattazione congiunta e per la loro decisione con unica sentenza.

Induce alla trattazione unitaria il rilievo che nel caso in esame, le competenze in materia di turismo previste dagli statuti delle due Regioni con autonomia speciale ricorrenti coincidono con quelle attribuite alla potestà legislativa esclusiva (residuale) delle Regioni ad autonomia ordinaria.

5. - Va preliminarmente esaminata l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura dello Stato con riferimento al ricorso della Valle d'Aosta, sul presupposto che esso prospetterebbe una questione di natura interpretativa, come tale estranea a questa sede. L'eccezione fa riferimento al comma 610 della stessa legge n. 266 del 2005, secondo cui le disposizioni di tale legge «sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti». Secondo l'Avvocatura, un ricorso diretto a questa Corte non potrebbe essere proposto solo per ottenere un chiarimento o una interpretazione.

L'eccezione non è fondata, atteso che la giurisprudenza costituzionale ritiene in ogni caso ammissibili le questioni di natura interpretativa nel giudizio in via principale ([sentenza n. 412 del 2004](#)).

6. - Va poi esaminata l'eccezione di inammissibilità di tutti i ricorsi sollevata dall'Avvocatura erariale sul presupposto che alle Regioni è data solo facoltà di applicare o meno le disposizioni impuginate.

L'eccezione non è fondata.

Le Regioni, in quanto conservano un ruolo determinante nello svolgimento delle procedure di valutazione delle proposte, nonché la competenza a promuovere gli accordi di programma ai fini della definizione ed attuazione degli interventi, quando ricevono le proposte formulate dai “promotori”, sono tenute, in ogni caso, per effetto delle norme impuginate, ad avviare e portare a termine l'istruttoria secondo le modalità procedurali descritte nella normativa in esame.

7. - Nel merito, va premesso, in linea generale, che le norme impuginate sono dirette a favorire insediamenti turistici di qualità. In particolare, l'intervento tende a favorire gli insediamenti collocati su aree demaniali marittime, escluse quelle già destinate a finalità turistico-ricreative (ad esempio, gli stabilimenti balneari), nonché la riqualificazione di insediamenti ed impianti preesistenti. Il fine è quello di valorizzare un settore che ha un forte impatto economico su base nazionale ed internazionale.

Requisiti essenziali di tali insediamenti sono individuati dal legislatore nella loro compatibilità ambientale, nell'idoneità a tutelare e valorizzare il contesto culturale circostante, nell'elevato livello dei servizi erogati, nella capacità di attrarre flussi turistici anche internazionali e, in ogni caso, nella capacità di garantire una base occupazionale di almeno 250 addetti.

Per la realizzazione di una tale molteplicità di obiettivi, la legge si rivolge anzitutto a soggetti (promotori) – pubblici e privati – dotati di requisiti tecnici, organizzativi e finanziari sufficienti per garantire il buon esito dell'investimento, ai quali riserva agevolazioni anche di natura fiscale, ed in secondo luogo alla Regione, titolare esclusiva della competenza in materia di turismo, cui viene attribuita, tra altre agevolazioni, una quota degli oneri concessori relativi agli insediamenti collocati sul demanio marittimo. Alle Regioni viene richiesto di attenersi ad una procedura unitariamente regolamentata.

Questa Corte rileva che si tratta di aspetti che richiamano competenze legislative ora statali ed ora regionali e che giustificano la chiamata in sussidiarietà dello Stato ed un coordinamento unitario ai sensi dell'art. 118 Cost.

Da alcune decisioni di questa Corte ([sentenze nn. 214 e 90 del 2006](#) e [n. 197 del 2003](#)) si può ricavare che la necessità di un intervento unitario del legislatore statale nasce dall'esigenza di valorizzare al meglio l'attività turistica sul piano economico interno ed internazionale, attraverso misure di varia e complessa natura. Queste ultime, nel caso in esame, vanno dal recupero di aree demaniali marittime non ancora sfruttate o di insediamenti e impianti non più produttivi, ad un regime speciale dei canoni di concessione riservati a tali insediamenti, alla realizzazione di un elevato livello dei servizi erogati capaci di «attrarre flussi turistici anche internazionali» e di favorire consistenti incrementi dell'occupazione nel settore, al recupero ed alla bonifica di aree compromesse sotto il profilo ambientale, all'applicazione di agevolazioni sia sul piano dei contributi di costruzione che dell'imposta comunale sugli immobili.

Questa Corte ha più volte affermato in proposito che, allorché sia ravvisabile un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato a disciplinare siffatto esercizio per legge, e ciò anche se quelle stesse funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale. In tal caso, i principî di sussidiarietà e di adeguatezza, in forza dei quali si verifica l'ascesa della funzione normativa, dal livello regionale a quello statale, convivono con il normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Costituzione e possono giustificare una deroga. Sempre che, naturalmente, la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, assistita da ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia previsto un coinvolgimento della Regione interessata ([sentenze n. 383, n. 285, n. 270 e n. 242 del 2005](#), [n. 6 del 2004](#), [n. 303 del 2003](#)).

La presenza di un interesse unitario nella materia del turismo è stata confermata da questa Corte ([sentenza n. 214 del 2006](#)) nello scrutinio dei recenti interventi legislativi in materia (art. 12, commi 1, 2 e 7, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante «Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano d'azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale», convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, concernenti la trasformazione dell'Ente nazionale del turismo – ENIT – in Agenzia nazionale per il turismo, e l'istituzione di un apposito comitato tecnico-consultivo e dell'Osservatorio nazionale del turismo).

L'iniziativa dello Stato nella materia in esame è dal legislatore ritenuta necessaria anche per ricondurre ad unità la grande varietà dell'offerta turistica del nostro Paese e per esaltare il rilievo assunto dal turismo nell'ambito dell'economia nazionale.

Così individuata la *ratio* che ha ispirato in termini generali le norme impugnate, occorre ora esaminare le medesime, una per una, ai fini di valutarne, alla stregua dei principî di cui all'art. 118 Cost., la loro costituzionalità.

8. - Il comma 583 dell'articolo 1 della legge n. 266 del 2005 prevede la realizzazione di insediamenti turistici di qualità di interesse nazionale e ne enuncia le caratteristiche. Secondo le Regioni ricorrenti esso inciderebbe in modo significativo nella politica del turismo, di esclusiva spettanza regionale, e ciò ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera *g*), dello statuto per la Valle d'Aosta e dell'art. 117, quarto comma, Cost., per le Regioni Campania ed Emilia Romagna.

La questione non è fondata.

La disposizione impugnata, nell'anticipare le finalità dell'insieme normativo più sopra ricostruito, si limita, da una parte, ad indicare i possibili "promotori" dell'operazione turistica (meglio precisati dal successivo comma 586), dall'altra, ad individuare gli insediamenti turistici di qualità sia in quelli da realizzare su aree demaniali marittime (escluse quelle destinate a finalità turistico-ricreative), sia in quelli risultanti dalla riqualificazione di insediamenti ed impianti preesistenti.

In questi termini, non risultano pregiudicate le prerogative regionali le quali, lungi dal subire restrizioni, sono poste in grado di svilupparsi ulteriormente nel settore turistico, anche in aree demaniali marittime o in strutture preesistenti suscettibili di recupero.

9. - La disposizione contenuta nel comma 584 introduce un regime derogatorio (di favore) per la determinazione dei canoni di concessione. Questa, anziché seguire le regole contenute nella disciplina comune relativa alle concessioni demaniali marittime (di cui al decreto legge 5 ottobre 1993, n. 400, recante «Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime» convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494) fa rinvio all'atto di concessione (salve, nelle situazioni non contemplate nei commi impugnati, le disposizioni contenute nel codice della navigazione).

Questa disposizione, secondo la Regione Valle d'Aosta, sarebbe incompatibile con l'art. 2, comma 1, lettera *q*), dello statuto speciale, e, per le Regioni a statuto ordinario ricorrenti, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, quarto comma, Cost. In particolare, la Regione Campania non disconosce il diritto dominicale dello Stato di fissare i canoni di concessione ma ritiene illegittima la prevista ripartizione, in modo rigido e unilaterale, del canone percepito. La Regione Emilia-Romagna, dal canto suo, considera il comma 584 lesivo del principio di leale cooperazione nonché del criterio di ragionevolezza, poiché finisce con l'attribuire il "costo" di oneri amministrativo-burocratici alla Regione senza che essa divenga parte dell'accordo di programma, collegato alle implicazioni di ciascun progetto proposto e approvato. Infine, secondo tale Regione, molte delle disposizioni del comma risultano formulate in termini analitici, con prescrizioni autoapplicative nelle procedure attuative.

La questione non è fondata.

Il comma in esame non contiene disposizioni sulla procedura. Esso si limita a precisare che la misura dei canoni di concessione per gli insediamenti in questione va determinata nell'atto di concessione. Tale atto resta di competenza della Regione secondo quanto stabilisce l'art. 105, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), che, alla lettera *l*), attribuisce alle Regioni le funzioni relative «al rilascio di concessioni di beni del demanio della navigazione interna, del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia». D'altro canto, è indubbio il diritto dominicale dello Stato di fissare la misura del canone di concessione, così come la sua facoltà di destinarne parte alla Regione e parte al comune ovvero a più comuni.

10. - Il comma 585 viene ritenuto, dalle Regioni a statuto ordinario ricorrenti, lesivo dell'art. 117, quarto comma, Cost. e dalla Regione Valle d'Aosta anche dell'art. 2, lettera *q*), del proprio statuto, per la considerazione che la materia «industria alberghiera e turismo» appartiene alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni.

La questione non è fondata.

Rinviando ai commi successivi la determinazione della fonte regolamentare statale della disciplina procedimentale di dettaglio, anche la disposizione in esame si limita a completare la descrizione degli elementi identificativi degli insediamenti turistici di qualità che si intendono sviluppare. Essa integra, in tal modo, il disposto del precedente comma 583. In particolare, appare del tutto legittimo il richiamo ad aspetti che toccano la compatibilità ambientale e la tutela dei beni culturali esistenti sul territorio, àmbiti di esclusiva competenza dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. Né appare limitativa delle prerogative regionali la previsione del requisito concernente l'ampliamento della base occupazionale, condizione che qualifica ulteriormente l'operazione che si intende promuovere e sostenere.

11. - Il comma 586, nell'individuare i soggetti abilitati alla presentazione delle proposte dirette alla realizzazione degli insediamenti turistici in questione, fa rinvio all'art. 10 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (Legge quadro in materia di lavori pubblici), concernente la partecipazione alle procedure di affidamento dei lavori pubblici, nonché ad apposito regolamento – da adottare con decreto interministeriale – per la definizione dei requisiti tecnici, organizzativi e finanziari.

La disposizione – a giudizio delle Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia – si pone in contrasto con i rispettivi statuti speciali (rispettivamente, con l'art. 2, lettera *q*) del primo, e con l'art. 4, n. 12, del secondo), in quanto lesiva delle loro competenze primarie, rispettivamente in materia di turismo e di urbanistica. Secondo le Regioni Campania ed Emilia-Romagna, la norma in questione viola l'art. 117, sesto comma, Cost., sia perché la potestà regolamentare è attribuita allo Stato limitatamente alle materie di legislazione esclusiva elencate nel secondo comma del medesimo articolo (tra cui non figura il turismo), sia perché non prevede l'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni, condizione necessaria ove si ritenga che il principio di sussidiarietà giustifichi la competenza statale.

La questione è fondata.

La norma rinvia ad una fonte esclusivamente statale (il decreto del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministro dell'economia e delle finanze, ed il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio) la fissazione dei criteri, ai quali la Regione – onerata comunque degli adempimenti istruttori sulla legittimazione dei promotori abilitati ad avviare il programma volto alla realizzazione degli insediamenti turistici in questione – resta vincolata, senza possibilità di interlocuzione.

Sotto questo profilo, il comma è illegittimo costituzionalmente nella parte in cui, in violazione dell'obbligo di leale collaborazione, non comprende anche la preventiva intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

12. - Il successivo comma 587 prescrive che le proposte, comprensive dello studio di fattibilità ambientale, del piano finanziario degli investimenti, dell'adeguamento del sistema complessivo dei servizi che interessano l'area, nonché della previsione di eventuali infrastrutture e opere pubbliche connesse, siano redatte secondo modelli definiti dal regolamento di cui al precedente comma 586.

La questione non è fondata.

La norma, riletta alla luce della declaratoria della parziale illegittimità costituzionale del comma 586, non è più lesiva delle prerogative regionali, contemplando l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

13. - Il comma 588 dispone che le proposte sono valutate dalle Regioni sotto il profilo della fattibilità e della qualità costruttiva, urbanistica e ambientale, nonché della qualità progettuale, della funzionalità, del costo di gestione e di manutenzione, dei tempi di ultimazione dei lavori per la realizzazione degli impianti e delle infrastrutture e opere pubbliche connesse. Aggiunge però – secondo le Regioni Valle d'Aosta, Campania ed Emilia-Romagna, in modo costituzionalmente illegittimo – che devono essere valutate in via prioritaria le proposte che prevedono il recupero e la bonifica di aree compromesse sotto il profilo ambientale e di impianti industriali dismessi.

La questione non è fondata.

A differenza di quanto sostenuto dalle ricorrenti, la disposizione, nella parte in cui impone alle Regioni criteri inderogabili di priorità nella valutazione di alcune determinate proposte, non è censurabile, dal momento che detti criteri rispondono all'esigenza di non compromettere la tutela dell'ambiente la quale appartiene in via esclusiva alla competenza statale (ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *s*).

14. - Il comma 589 determina le verifiche a cui la Regione deve sottoporre le proposte, mentre il comma 590 interferisce sull'*iter* negoziale del rapporto tra promotori, amministrazioni interessate e Regione, stabilendo la regola del silenzio assenso.

Le Regioni Valle d'Aosta, Campania ed Emilia-Romagna denunciano la violazione, rispettivamente, dell'art. 2, lettera *q*), dello statuto speciale e dell'art. 117, sesto comma, Cost., in quanto risultano ignorate le funzioni regionali di programmazione dello sviluppo del territorio e

della propria economia. Le disposizioni appena richiamate non solo determinano le verifiche a cui la Regione deve sottoporre le proposte, ma fissano anche i termini in cui esse debbono essere compiute.

La questione è fondata con riferimento ad entrambi i commi.

In sostanza, anche se lo Stato riconosce alla Regione un ruolo centrale nella valutazione delle proposte, le norme in esame finiscono poi col circoscriverne i margini di apprezzamento. Alla Regione, in altri termini, restano affidati compiti di mera istruttoria tecnica, attraverso un modulo organizzativo che richiama non la “nuova” potestà residuale della Regione, ma il vecchio schema dell’avvalimento d’ufficio.

In entrambi i casi, vengono trascurate le competenze regionali in tema di governo del territorio. Non v’è dubbio, infatti, che lo sfruttamento a fini turistici del demanio marittimo, attraverso la costruzione di strutture di notevoli dimensioni, incide di per sé significativamente sull’esercizio di quelle funzioni.

15. - Il comma 591 ricollega alla stipula dell’accordo di programma l’effetto di sostituire ogni altra autorizzazione, approvazione o parere, e di consentire la realizzazione e la gestione di tutte le opere contemplate nella proposta approvata, determinando le eventuali variazioni degli strumenti urbanistici e sostituendo le concessioni edilizie. Esso viene impugnato dalla Regione Valle d’Aosta, per violazione della più volte citata norma dello statuto speciale, nonché dalle Regioni a statuto ordinario ricorrenti, per violazione dell’art. 117, quarto comma, Cost.

La questione è fondata.

La disposizione, di per sé, non è lesiva delle competenze esclusive regionali, limitandosi essa a delineare gli effetti giuridici dell’accordo di programma, nel rispetto della proposta approvata dalla Regione stessa, con l’indicazione del “limite esterno” costituito dal rispetto dei beni culturali la cui tutela appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lettera s, Cost.). Essa però, in quanto strettamente inserita in una procedura di cui è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale, non può che subire la stessa caducazione disposta per i due commi precedenti.

16. - Il comma 592 stabilisce che, nel caso di più proposte relative alla stessa concessione di beni demaniali, la Regione, prima della stipula dell’accordo di programma, indice una gara da svolgere con il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, ponendo a base di gara la proposta del promotore, secondo le procedure di cui all’art. 34-*quater* della legge n. 109 del 1994 e successive modificazioni.

Il comma, che, nel ricalcare quest’ultima norma, riconosce alle “amministrazioni aggiudicatrici” il compito di indire la gara tra le proposte pervenute, rispettando il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa di cui all’art. 21, comma 2, lettera b), della stessa legge, è ritenuto costituzionalmente illegittimo dalle Regioni Valle d’Aosta, Campania ed Emilia-Romagna.

La questione non è fondata in quanto la caducazione dei commi 589, 590 e 591 rende inoperativa l’espressione “prima della stipula dell’accordo di programma”.

Considerato che le Regioni figurano, nella normativa in esame, tra le “amministrazioni aggiudicatrici”, certamente non può ledere le competenze regionali una norma che riproduce testualmente una legge già da tempo per esse in vigore.

17. - Il comma 593, per promuovere la realizzazione degli insediamenti turistici di qualità, stabilisce che i comuni interessati possono prevedere l’applicazione di regimi agevolati ai fini del contributo di cui all’art. 16 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), nonché l’esenzione, ovvero l’applicazione di riduzioni o detrazioni, dall’imposta comunale sugli immobili di cui all’art. 1 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell’articolo 4 della L. 23 ottobre 1992, n. 421).

La disposizione è censurata da tutte le Regioni ricorrenti, sulla base, rispettivamente, delle proprie norme statutarie già richiamate, ovvero dell’art. 117, quarto comma, Cost., sul presupposto che essa, invadendo un ambito di competenza legislativa regionale, primaria o esclusiva, consentirebbe

ai comuni, in applicazione diretta della norma statale, di disapplicare leggi regionali vigenti (ad esempio gli artt. da 27 a 32 della legge della Regione Emilia-Romagna 25 novembre 2002, n. 31, recante «Disciplina generale dell'edilizia», che disciplinano la determinazione dei contributi di costruzione, sulla base degli oneri di urbanizzazione, dei costi di costruzione e l'adozione di una Convenzione-tipo da parte della Giunta regionale).

La questione non è fondata.

L'art. 16, commi 1 e 4, del d.P.R. n. 380 del 2001 attribuisce al consiglio comunale la competenza a stabilire l'entità del contributo, da corrispondersi ai comuni per il rilascio del permesso di costruire. Tale contributo è commisurato, oltre che al costo di costruzione, all'incidenza degli oneri di urbanizzazione stabilita, con deliberazione del consiglio comunale, in base alle tabelle parametriche che la Regione definisce per classi di comuni in relazione a vari elementi (quali, l'ampiezza e l'andamento demografico dei comuni; le caratteristiche geografiche dei comuni; le destinazioni di zona previste negli strumenti urbanistici vigenti; i limiti e rapporti minimi inderogabili fissati in applicazione dell'art. 41-*quinques*, penultimo ed ultimo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, recante «Legge urbanistica»). Inoltre, ai sensi del successivo comma 9 dell'art. 16, il costo di costruzione per i nuovi edifici è determinato periodicamente dalle Regioni.

Nessuna delle descritte competenze regionali viene intaccata dal comma 593 il quale, nel riconoscere ai comuni interessati al programma di realizzazione degli insediamenti turistici di qualità la facoltà di adottare o meno – nell'ambito delle proprie competenze individuate dalla citata normativa statale – regimi contributivi agevolati, ne presuppone necessariamente la conformità ai parametri fissati dalle Regioni.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni sollevate con i ricorsi nn. 30, 36, 39 e 41 del registro ricorsi 2006 dalle Regioni Valle d'Aosta, Campania, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia;

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 586, 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 che il regolamento interministeriale sia preceduto dall'intesa Stato-Regioni;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 589, 590 e 591, della stessa legge n. 266 del 2005;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 583, 584, 585, 587, 588, 592 e 593, della medesima legge n. 266 del 2005, promosse – in riferimento all'art. 2, lettera *q*), dello statuto speciale per la Valle d'Aosta, all'art. 117, quarto e sesto comma, della Costituzione, nonché all'art. 4, n. 12, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 – dalle Regioni Valle d'Aosta, Campania, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 marzo 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Depositata in Cancelleria il 16 marzo 2007.

Sentenza del 16 marzo 2007 n. 89		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regioni: Toscana, Veneto, Valle d'Aosta, Sicilia, Trentino-Alto Adige, Liguria, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia; Province autonome: Bolzano e Trento.	
Resistente	Presidente del Consiglio dei Ministri	
Materia	Bilanci pubblici, finanza pubblica e sistema tributario	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
art. 1, commi 24 e 26, della legge 23 dicembre 2005, n. 266	artt. 117, terzo comma, e 118 Cost.; artt. 4, 45 e 48- bis dello statuto della Regione Valle d'Aosta; artt. 7 e 8 del decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320	estinzione del giudizio
art. 1, commi 24, 25 e 26, della l. 266/2005	artt. 114, 117, 118 e 119 Cost.; artt. 14 lett. p), 20 e 23, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455; titolo VI e agli artt. 68, 69, 70, 71, 75, 78, 83 e 84, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670; decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 473; legge 30 novembre 1989, n. 386; artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268; artt. da 48 a 54 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1; art. 10 legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.	cessazione della materia del contendere
art. 1, commi 23, della l. 266/2005	artt. 114, 117, 118 e 119 Cost.; artt. 14 lett. p), 20 e 23, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455; titolo VI e agli artt. 68, 69, 70, 71, 75, 78, 83 e 84, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670; decreto del Presidente della Repubblica 28	illegittimità costituzionale

	marzo 1975, n. 473; legge 30 novembre 1989, n. 386; artt. 2 e art. 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268; artt. da 48 a 54 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1; art. 10 legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.	
--	---	--

Nota di sintesi

La disposizione statale che, nel fissare puntuali vincoli di spesa per determinati acquisti immobiliari delle pubbliche amministrazioni, non esonera dal rispetto di tali vincoli, oltre gli enti territoriali, anche le amministrazioni e gli enti pubblici strumentali o dipendenti dagli enti territoriali stessi, è costituzionalmente illegittima, in quanto eccede l'ambito dei poteri statali in materia di coordinamento della finanza pubblica. L'applicazione di tali vincoli alle amministrazioni o agli enti pubblici strumentali o dipendenti dalle Regioni e dagli enti locali, cioè a strutture operative delle quali le une e gli altri si avvalgono per l'esercizio delle funzioni loro attribuite dalla Costituzione, viola l'autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni e agli enti locali.

SENTENZA N. 89

ANNO 2007

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Francesco	AMIRANTE	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. 1, commi 23, 24, 25 e 26, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, contenente «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Stato (legge finanziaria 2006)», promossi con ricorsi della Regione Toscana, della Regione Veneto, della Regione Valle d'Aosta, della Regione Siciliana, della Provincia autonoma di Bolzano, della Regione Trentino-Alto Adige, della Regione Liguria, della Regione Emilia-Romagna, della Provincia autonoma di Trento e della Regione Friuli-Venezia Giulia, notificati il 22, 23, 24 e 27 febbraio 2006, depositati in cancelleria il 28 febbraio 2006, il 1°, 2, 3 e 4 marzo 2006 e rispettivamente iscritti ai numeri 28, 29, 30, 31, 33, 37, 38, 39, 40 e 41 del registro ricorsi 2006.

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

udito nell'udienza pubblica del 6 febbraio 2007 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi gli avvocati Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Mario Bertolissi per la Regione Veneto, Giovanni Guzzetta per la Regione Valle d'Aosta, Giovanni Carapezza Figlia e Paolo Chiapparrone per la Regione Siciliana, Giuseppe Franco Ferrari per la Provincia autonoma di Bolzano, Giandomenico Falcon per le Regioni Trentino-Alto Adige, Liguria e Friuli-Venezia Giulia, Giandomenico Falcon e Franco Mastragostino per la Regione Emilia-Romagna e per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Le Regioni Toscana, Veneto, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Liguria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, le Province autonome di Bolzano e di Trento, nonché la Regione Siciliana, hanno impugnato diverse disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266, contenente «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)», tra cui l'art. 1, commi 24 e 26; la Provincia di Trento e la Regione Friuli-Venezia Giulia hanno impugnato anche il correlato comma 25, solo la Regione Veneto anche il comma 23, e i correlati commi 25 e 26.

Le impugnazioni delle citate disposizioni vengono trattate separatamente rispetto alle altre questioni proposte con gli stessi ricorsi e, per ragioni di omogeneità di materia, possono essere decise, previa riunione *in parte qua* dei giudizi, con la medesima sentenza.

Successivamente alla proposizione dei ricorsi, è entrato in vigore l'art. 1, comma 694, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, contenente «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», che ha espressamente abrogato le norme impuginate.

2. - Il comma 24 prevede la riduzione dei trasferimenti erariali nei confronti degli enti territoriali soggetti al patto di stabilità interno, rapportandola alla spesa sostenuta negli anni precedenti per l'acquisto di immobili. Il comma 25 esclude gli immobili da destinare a sedi di ospedali, ospizi, scuole o asili. Il comma 26 individua la procedura di attuazione dei commi precedenti.

Tutte le ricorrenti lamentano la lesione della propria autonomia, in particolare finanziaria, in riferimento a più parametri costituzionali (par. 1 del "ritenuto in fatto").

3. - La Regione Valle d'Aosta ha rinunciato al ricorso e, alla pubblica udienza, l'Avvocatura generale dello Stato, per conto del Presidente del Consiglio dei ministri, ha accettato la rinuncia. Tanto comporta l'estinzione del giudizio *in parte qua*, ai sensi dell'art. 25 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

4. - Il comma 24, e i correlati commi 25 e 26, della legge n. 266 del 2005, ora abrogati, non hanno avuto attuazione, come hanno riconosciuto nel corso della pubblica udienza tutte le ricorrenti. La previsione della riduzione dei trasferimenti erariali era subordinata, al fine di individuarne la misura, alla conoscenza dei dati relativi alla spesa sostenuta dagli enti per l'acquisto di immobili nel 2006 e alla conoscenza della spesa media per le stesse finalità sostenuta nel quinquennio precedente. Invece, la procedura per l'acquisizione di tali informazioni, regolata dal comma 26 mediante rinvio a un decreto ministeriale, non è stata neppure avviata, atteso che il relativo provvedimento, preannunciato nell'art. 2 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 5 aprile 2006, non è stato mai emanato.

Poiché dall'abrogazione discende la completa eliminazione di qualunque effetto giuridico delle disposizioni e la preclusione di qualunque applicazione, può ritenersi venuta meno ogni ragione della controversia e deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

5. - Solo la Regione Veneto ha impugnato il comma 23, e i correlati commi 25 e 26, della legge n. 266 del 2005. Per le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), esclusi gli enti territoriali, il comma 23 prevede un limite all'acquisto di immobili e lo individua nell'importo non superiore alla spesa media sostenuta per l'acquisto di immobili nel triennio precedente. Anche rispetto a questa disposizione sono esclusi gli immobili da destinare a sedi di ospedali, ospizi, scuole o asili (comma 25) ed è disciplinata la procedura di attuazione (comma 26).

La ricorrente lamenta che, attraverso vincoli puntuali ad una singola voce di spesa, lo Stato avrebbe ecceduto la propria competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., e avrebbe violato l'autonomia finanziaria di spesa di cui all'art. 119 Cost. In particolare, l'espressa esclusione degli enti territoriali non sarebbe sufficiente a ritenere

illesa l'autonomia delle Regioni e degli enti locali, atteso che non sarebbero esclusi gli enti strumentali, come scuole ed ASL, i quali, pur non essendo enti territoriali, «appartengono a questi ultimi e su questi gravano in termini finanziari e amministrativo-gestionali».

L'abrogazione intervenuta dopo la proposizione del ricorso ad opera della legge n. 296 del 2006 ha espressamente riguardato anche il comma 23. Tuttavia, la disposizione impugnata ha avuto attuazione. Infatti, il d.m. 5 aprile 2006 ha previsto sia le comunicazioni trimestrali relative agli acquisti di immobili a partire dal 2006, sia la comunicazione del valore medio degli acquisti operati nel triennio precedente, tutte da effettuarsi ad opera delle amministrazioni individuate nel comma 23. Pertanto deve passarsi all'esame del merito.

5.1. - La questione è fondata.

La disposizione statale impugnata pone puntuali vincoli di spesa. Nel fissare limitazioni agli acquisti immobiliari delle pubbliche amministrazioni (individuate con riferimento a quelle contemplate dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001), l'art. 1, comma 23, della legge n. 266 del 2005 esonera gli «enti territoriali». Tale esclusione ha lo scopo di garantire l'autonomia delle Regioni e degli enti locali nelle scelte relative alla composizione del loro patrimonio.

Le menzionate limitazioni, tuttavia, non possono colpire le amministrazioni o gli enti pubblici strumentali o dipendenti dalle Regioni e dagli enti locali, cioè le strutture operative delle quali le une e gli altri si avvalgono per l'esercizio delle funzioni loro attribuite dalla Costituzione.

Il successivo comma 25 già prevede che le limitazioni in argomento non si applichino ove gli acquisti immobiliari delle pubbliche amministrazioni abbiano ad oggetto beni con speciale destinazione (ospedali, ospizi, scuole e asili); con la conseguenza che tali acquisti sono sottratti a quelle limitazioni, anche se effettuati da amministrazioni ed enti pubblici strumentali degli enti territoriali. Si tratta, peraltro, di una esclusione solo parziale dall'obbligo di osservare le predette limitazioni, mentre l'autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni e agli enti locali richiede che essa riguardi tutti gli acquisti delle amministrazioni ed enti pubblici strumentali degli enti territoriali. La norma impugnata prevede puntuali vincoli di spesa nei confronti di questi ultimi, in tal modo eccedendo dall'ambito dei poteri statali in materia di coordinamento della finanza pubblica ([sentenza n. 417 del 2005](#)).

Ne discende l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 23, della legge n. 266 del 2005, nella parte in cui, non contemplando tra i soggetti esonerati dal vincolo di spesa le amministrazioni e gli enti pubblici strumentali degli enti territoriali, include tali amministrazioni ed enti tra i soggetti ai quali si applicano le limitazioni stabilite dalla stessa disposizione.

Resta assorbita la questione relativa ai correlati commi 25 e 26 della stessa legge.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni sollevate con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 23, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, contenente «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)», nella parte in cui non esclude le amministrazioni e gli enti pubblici strumentali degli enti territoriali;

dichiara estinto per rinuncia il giudizio relativo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 24 e 26, della legge n. 266 del 2005, proposta – con riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione, agli artt. 4, 45 e 48-*bis*, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e agli artt. 7 e 8 del decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta) – dalla Regione Valle d'Aosta con il ricorso in epigrafe;

dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 24, 25 e 26, della legge n. 266 del 2005, sollevate – in riferimento agli artt. 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, agli artt. 14 lett. *p*), 20 e 23, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana); al titolo VI e agli artt. 68, 69, 70, 71, 75, 78, 83 e 84, 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), al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 473 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di finanza locale), alla legge 30 novembre 1989, n. 386 (Norme per il coordinamento della finanza della regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e di Bolzano con la riforma tributaria), agli 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), all'art. 12 del 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); agli artt. da 48 a 54 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia); all'art. 10 legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – dalle altre ricorrenti con i ricorsi in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 marzo 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Depositata in Cancelleria il 16 marzo 2007.

Sentenza del 21 marzo 2007 n. 94		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regioni: Toscana, Veneto, Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia	
Resistente	Presidente del Consiglio dei Ministri	
Materia	Edilizia residenziale pubblica	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
art. 1, commi 597, 598, 599 e 600, della legge 23 dicembre 2005, n. 266	art. 117, commi quarto e sesto, Cost.	illegittimità costituzionale
art. 1, comma 598, della l. 266/2005	art. 117, commi quarto e sesto, Cost.	illegittimità costituzionale
art. 1, comma 599, della l. 266/2005	art. 117, commi quarto e sesto, Cost.	illegittimità costituzionale
art. 1, comma 600, della l. 266/2005	art. 117, commi quarto e sesto, Cost.	illegittimità costituzionale
Nota di sintesi		
<p>A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, la materia dell'edilizia residenziale pubblica si estende su tre livelli normativi. Il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti, la quale rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. al fine di garantire uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale. Il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia «governo del territorio», ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost.. Il terzo livello normativo rientra, invece, nel quarto comma dell'art. 117 Cost. e concerne la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale.</p>		

SENTENZA N. 94

ANNO 2007

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Francesco	AMIRANTE	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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 597, 598, 599 e 600, 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, Veneto, Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia notificati il 22, 23, 24 e 27 febbraio 2006, depositati in cancelleria il 28 febbraio, il 1°, il 3 ed il 4 marzo 2006 ed iscritti, rispettivamente, ai nn. 28, 29, 30, 35, 38, 39 e 41 del registro ricorsi 2006.

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

udito nell'udienza pubblica del 20 febbraio 2007 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi gli avvocati Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Mario Bertolissi e Andrea Manzi per la Regione Veneto, Giovanni Guzzetta per la Regione Valle d'Aosta, Emiliano Amato per la Regione Piemonte, Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per le Regioni Liguria ed Emilia-Romagna, Giandomenico Falcon per la Regione 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. - Con distinti ricorsi le Regioni Toscana, Veneto, Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Piemonte, Liguria, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006).

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nella legge n. 266 del 2005, vengono in esame in questa sede le questioni relative ai commi 597, 598, 599 e 600 dell'art. 1.

Poiché tutte le ricorrenti censurano tali commi rispetto ai medesimi parametri, può essere disposta la riunione dei relativi giudizi.

2. - Le norme di cui ai commi 597, 598, 599 e 600 sono impugunate, anzitutto, in quanto inciderebbero su una materia, l'edilizia residenziale pubblica, rimessa alla potestà piena delle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione.

Sarebbe, inoltre, violato il sesto comma del medesimo art. 117, Cost. Infatti, la previsione, contenuta nel comma 597, di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per la semplificazione delle norme in materia di alienazione degli immobili di proprietà degli Istituti autonomi case popolari, si porrebbe in contrasto con l'evocato parametro costituzionale, che autorizza l'esercizio della potestà regolamentare dello Stato nelle sole materie di competenza esclusiva di quest'ultimo.

La Regione Piemonte censura i commi 597, 598, 599 e 600 anche in riferimento agli artt. 118 e 119 Cost., in quanto essi disporrebbero, «per di più in modo assai dettagliato, in ambiti che spetta al legislatore regionale disciplinare nel modo più aderente alle situazioni economico-sociali e finanziarie e patrimoniali riscontrate localmente, regolando conseguentemente anche le corrispondenti attività gestionali degli enti interessati».

Infine, oggetto di specifica impugnazione è la norma di cui alla lettera c) del comma 598, la quale, ponendo vincoli alla alienazione del patrimonio immobiliare e all'utilizzo dei relativi proventi, violerebbe l'autonomia finanziaria regionale *ex art. 119 Cost.*

2.1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce preliminarmente l'inammissibilità delle questioni aventi ad oggetto i commi 599 e 600: tali norme, infatti, sarebbero prive di idoneità lesiva nei confronti delle competenze regionali.

Le norme di cui ai commi 597 e 598, invece, secondo la difesa erariale, non inciderebbero su materie di competenza regionale, essendo, piuttosto, riconducibili alla competenza piena dello Stato nella materia «ordinamento civile».

Infine, in merito alle censure aventi ad oggetto il disposto della lettera c) del comma 598, il resistente ritiene che si tratti di una previsione «persino superflua», nella parte in cui prevede la destinazione dei proventi delle alienazioni alla realizzazione di nuovi alloggi. In ogni caso, destinatari di tale previsione sarebbero gli Istituti venditori e non le Regioni.

3. - Preliminarmente, occorre svolgere alcune considerazioni sull'applicabilità alle Regioni a statuto speciale ricorrenti del comma 610 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, secondo cui «Le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti». Al riguardo, va precisato che anche i ricorsi promossi dalle Regioni a statuto speciale evocano come parametri costituzionali violati le norme contenute nel Titolo V della Parte II della Costituzione, in quanto esse assicurerebbero forme di autonomia più ampie rispetto a quelle statutarie. Siffatta considerazione esclude che possa trovare applicazione nei confronti delle suddette Regioni speciali il comma 610 di cui sopra. A prescindere, infatti, dalla sua genericità, la citata clausola di salvaguardia delle autonomie speciali presuppone l'applicabilità delle norme statutarie, esclusa invece, nel caso in esame, dalle stesse ricorrenti.

4. - Le questioni sono fondate.

4.1. - Le norme impugunate riguardano la materia “edilizia residenziale pubblica”, non ricompresa nel secondo e nel terzo comma dell'art. 117 Cost. Tale rilievo non consente, però, di concludere puramente e semplicemente nel senso che tutti gli aspetti di tale complessa materia debbano essere

ricondotti alla potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma del medesimo art. 117. Occorre premettere, infatti, alcune specifiche osservazioni tese a focalizzare i termini esatti della questione e ad operare le necessarie distinzioni.

4.2. - Questa Corte ha già avuto modo di precisare, prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, che «trattasi di materia essenzialmente composita, articolantesi in una triplice fase: la prima, avente carattere di presupposto rispetto alle altre, propriamente urbanistica; la seconda, di programmazione e realizzazione delle costruzioni, concettualmente riconducibile ai “lavori pubblici” [...]; la terza, infine, attinente alla prestazione e gestione del servizio della casa (disciplina delle assegnazioni degli alloggi, in locazione od in proprietà, ecc.), limitatamente all’edilizia residenziale pubblica in senso stretto» ([sentenza n. 221 del 1975](#)). La ricostruzione sistematica di cui sopra è stata confermata e sviluppata dalla giurisprudenza successiva, che ha riconosciuto l’esistenza di una competenza legislativa regionale in materia di edilizia pubblica abitativa ([sentenza n. 140 del 1976](#)) ed ha poi specificato, a proposito della stessa, che «si verte in una materia attribuita in via generale alla competenza legislativa regionale» ([sentenza n. 217 del 1988](#)). Sempre con riferimento al quadro costituzionale anteriore alla riforma del Titolo V, questa Corte ha statuito che «al di fuori della formulazione dei “criteri generali” da osservare nelle assegnazioni, è attribuita alle regioni la più ampia potestà legislativa nella materia, e quindi la disciplina attinente alle assegnazioni e alle successive vicende dei relativi rapporti» ([sentenza n. 727 del 1988](#)). Era nel frattempo intervenuto il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all’articolo 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), che, negli artt. 87, 88, 93 e 94, prevedeva il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di edilizia residenziale pubblica, eccezion fatta per la programmazione nazionale, la previsione di programmi congiunturali di emergenza, nonché la determinazione dei criteri per le assegnazioni di alloggi e per la fissazione dei canoni. La competenza legislativa regionale in materia di edilizia residenziale pubblica era pertanto «riconducibile all’art. 117, comma primo, Cost.» e gli Istituti autonomi delle case popolari dovevano essere «considerati come enti regionali» ([sentenza n. 1115 del 1988](#)). Dalla competenza legislativa regionale concorrente (l’unica prevista dalla Costituzione per le Regioni ordinarie prima della riforma del Titolo V) si traeva la conclusione che alle Regioni fossero conferiti «ampi poteri di programmazione e di gestione degli interventi pubblici [...] nonché l’organizzazione del servizio, da esercitare in conformità dei principi stabiliti dalla legge di riforma delle autonomie locali» ([sentenza n. 393 del 1992](#)).

Per quanto riguarda, in particolare, l’alienazione degli immobili di edilizia residenziale pubblica, questa Corte precisava che «la cessione degli alloggi [...] è indissolubilmente connessa con l’assegnazione degli stessi» ([sentenza n. 486 del 1992](#)), ammettendosi soltanto una disciplina-quadro statale, che definisse i criteri fondamentali sulle modalità di alienazione degli alloggi stessi, sul presupposto che questi ultimi potessero essere realizzati con il contributo statale ([sentenza n. 486 del 1995](#)). L’approdo della lunga evoluzione giurisprudenziale, anteriore alla riforma del Titolo V e sopra sintetizzata, è stato raggiunto con l’affermazione secondo cui «si è parlato di *plena cognitio* delle regioni, sia amministrativa sia (per il parallelismo delle funzioni) legislativa, in materia di edilizia residenziale pubblica, cosicché potrebbe ritenersi ormai formata, nell’evoluzione dell’ordinamento, una “nuova” materia di competenza regionale al di là della ricostruzione iniziale operata con la [sentenza n. 221 del 1975](#) – l’edilizia residenziale pubblica appunto – avente una sua consistenza indipendentemente dal riferimento all’urbanistica e ai lavori pubblici» ([sentenza n. 27 del 1996](#)).

4.3. - Dopo la riforma del Titolo V, il quadro sistematico non è cambiato, nel senso che la consistenza della materia non ha subito variazioni dipendenti da una nuova classificazione costituzionale o da una diversa sistematizzazione legislativa di principio.

La “nuova materia” – la cui formazione era stata rilevata da questa Corte prima della riforma costituzionale – continua ad esistere come *corpus* normativo. Sono cambiati, invece, alcuni termini di riferimento, sui quali conviene fermare l’attenzione.

Come già detto, una specifica materia “edilizia residenziale pubblica” non compare tra quelle elencate nel secondo e nel terzo comma dell’art. 117 Cost. Poiché resta valido quanto da questa Corte rilevato nella [sentenza n. 27 del 1996](#), e cioè l’esistenza di un ambito materiale che si identifica nella programmazione, costruzione e gestione di alloggi destinati a soddisfare le esigenze abitative dei ceti sociali meno abbienti, è inevitabile che venga rilevata la perdurante attualità della tripartizione operata con la citata [sentenza n. 221 del 1975](#). Tale tripartizione implica, nell’attuale quadro costituzionale, che la “nuova” materia possiede quel carattere di “trasversalità” individuato dalla giurisprudenza di questa Corte a proposito di altre materie non interamente classificabili all’interno di una denominazione contenuta nell’art. 117 Cost. Il superamento dell’originaria tripartizione era stato possibile perché il primo comma dell’art. 117 Cost., ante riforma, configurava una competenza legislativa concorrente delle Regioni ordinarie, in assenza sia di una competenza esclusiva delle stesse sia, come sarà meglio precisato più avanti, di una competenza esclusiva dello Stato in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. In altre parole, nel sistema anteriore alla riforma del 2001, alla «*plena cognitio*» regionale della materia in questione poteva corrispondere, al massimo, una potestà legislativa concorrente, mentre lo Stato poteva assolvere la sua funzione di supremo regolatore delle prestazioni attuative dei diritti sociali con lo strumento dei principi fondamentali della materia.

Da quanto sinora detto deriva l’ulteriore conclusione che oggi – dopo il mutamento della sistemica costituzionale sul riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni – la materia dell’edilizia residenziale pubblica si estende su tre livelli normativi. Il primo riguarda la determinazione dell’offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti. In tale determinazione – che, qualora esercitata, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. – si inserisce la fissazione di principi che valgano a garantire l’uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale, secondo quanto prescritto dalla [sentenza n. 486 del 1995](#). Il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia «governo del territorio», ai sensi del terzo comma dell’art. 117 Cost., come precisato di recente da questa Corte con la [sentenza n. 451 del 2006](#). Il terzo livello normativo, rientrante nel quarto comma dell’art. 117 Cost., riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale.

5. - L’esame delle norme impugnate deve essere condotto nell’ambito del quadro sistematico prima delineato, risultante dalla Costituzione, dopo la riforma del Titolo V della Parte II, e dalla legislazione statale e regionale in materia.

5.1. - Il comma 597 dell’art. 1 della legge finanziaria 2006 si pone l’obiettivo «della valorizzazione degli immobili costituenti il patrimonio degli Istituti autonomi per le case popolari, comunque denominati». Tale valorizzazione deve essere ottenuta, a tenore del comma impugnato, mediante la semplificazione delle procedure in materia di alienazione degli immobili di proprietà degli Istituti medesimi. La specificazione delle modalità di semplificazione è demandata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanarsi nel termine di sei mesi dall’entrata in vigore della legge finanziaria.

Il fine della disposizione in esame non è quello di dettare una disciplina generale in tema di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, di competenza dello Stato, secondo quanto prima argomentato con riferimento alla sentenza di questa Corte [n. 486 del 1995](#), bensì quello di regolare le procedure amministrative e organizzative per arrivare ad una più rapida e conveniente cessione degli immobili. Si tratta quindi di un intervento normativo dello Stato nella gestione degli alloggi di proprietà degli I.A.C.P. (o di altri enti o strutture sostitutivi di questi), che esplicitamente viene motivato dalla legge statale con finalità di valorizzazione di un patrimonio immobiliare non appartenente allo Stato, ma ad enti strumentali delle Regioni. Si profila, pertanto, una ingerenza nel terzo livello di normazione riguardante l’edilizia residenziale pubblica, sicuramente ricompreso nella potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma

dell'art. 117 Cost. Di conseguenza – come rilevato in uno dei ricorsi – la fonte regolamentare, destinata dalla disposizione impugnata a disciplinare le procedure di alienazione degli immobili, è stata prevista in una materia non di competenza esclusiva dello Stato, in violazione del sesto comma del medesimo art. 117.

5.2. - Il comma 598 è una logica conseguenza del comma precedente, giacché fissa alcuni obiettivi al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da emanarsi successivamente e si riferisce ad un «accordo» tra Stato e Regioni, che deve precedere l'emanazione del suddetto regolamento. Non si tratta pertanto di principi generali volti a stabilire criteri uniformi di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica in relazione alla soddisfazione del diritto sociale all'abitazione, ma di indirizzi e limiti volti a circoscrivere l'esercizio della potestà regolamentare del Governo in un campo nel quale la stessa non può essere esercitata *ratione materiae*. Né varrebbe richiamare il principio di leale collaborazione, giacché, nella specie, si versa in ambito materiale riservato esclusivamente alle Regioni: non vengono in rilievo, infatti, profili programmatori o progettuali idonei ad avere un qualsiasi impatto con il territorio.

Non è, d'altra parte, condivisibile l'assunto dell'Avvocatura dello Stato, che fa rientrare la norma impugnata nella materia «ordinamento civile», poiché si tratta di criteri destinati ad incidere sulle procedure amministrative inerenti all'alienazione degli immobili di proprietà di enti regionali e non già a regolare rapporti giuridici di natura privatistica. La competenza regionale in materia è stata già riconosciuta dalla giurisprudenza di questa Corte (si veda, ad esempio, la [sentenza n. 486 del 1995](#)) e non v'è spazio, pertanto, per una normativa statale che si sostituisca o si sovrapponga a quella delle Regioni, tuttora in vigore. Se l'alienazione degli alloggi deve essere considerata, come s'è visto, «indissolubilmente connessa con l'assegnazione degli stessi» ([sentenza n. 486 del 1992](#)), e se la «disciplina organica dell'assegnazione e cessione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica [...] costituisce, in linea di principio, espressione della competenza spettante alla Regione in questa materia» ([ordinanza n. 104 del 2004](#)), la disciplina delle procedure amministrative tendenti all'alienazione non rientra nell'ordinamento civile, ma deve essere ricondotta al potere di gestione dei propri beni e del proprio patrimonio, appartenente in via esclusiva alle Regioni ed ai loro enti strumentali.

5.3. - Il comma 599 prevede che le norme statali sulla cartolarizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, dettate dal 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 della legge 23 novembre 2001, n. 410, si applicano agli I.A.C.P. che ne facciano richiesta tramite le Regioni.

A tal proposito, si deve mettere in rilievo che la facoltà delle Regioni di avvalersi della suddetta normativa statale è prevista dall'art. 1, comma 6, del decreto-legge prima citato. L'attribuzione della medesima facoltà anche ad enti strumentali della Regione o è priva di autonomo contenuto normativo o assegna loro la possibilità di esercitare la facoltà in parola anche contro, in ipotesi, il volere della Regione di riferimento, la quale diventerebbe, pertanto, un mero tramite burocratico per l'esercizio di un potere direttamente attribuito dallo Stato a tali enti, con evidente lesione della sfera di competenza costituzionalmente garantita delle Regioni.

5.4. - Analoghe considerazioni valgono per il comma 600, che conferisce direttamente agli enti proprietari la facoltà di rivolgersi a società specializzate per il censimento, la regolarizzazione e la vendita dei singoli beni immobili. Vengono in tal modo scavalcate le possibili scelte gestionali della Regione, i cui enti strumentali potrebbero invocare un titolo giuridico autonomo che li autorizzi ad agire in contrasto con le linee direttive regionali.

6. - Dalle considerazioni che precedono discende l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate, per violazione dell'art. 117, quarto e sesto comma, Cost. Restano assorbiti tutti gli altri profili di illegittimità costituzionale prospettati dalle Regioni ricorrenti.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse, nei confronti dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), dalle Regioni Toscana, Veneto, Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia, con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dei commi 597, 598, 599 e 600 dell'art. 1 della stessa legge n. 266 del 2005.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 marzo 2007.

Sentenza del 21 marzo 2007 n. 95

Sentenza del 21 marzo 2007 n. 95		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regioni: Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Piemonte, Campania, Trentino-Alto Adige/Südtirol e Emilia-Romagna	
Resistente	Presidente del Consiglio dei Ministri	
Materia	Pubblico impiego	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
art. 1, commi 214, della legge 23 dicembre 2005, n. 266	artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119, secondo comma, Cost.; art. 3, lettera f), dello statuto della Regione Valle d'Aosta	non fondatezza della questione
art. 1, commi 216 della l. 266/2005	artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119, secondo comma, Cost.; art. 3, lettera f), dello statuto della Regione Valle d'Aosta	illegittimità costituzionale
Nota di sintesi		
<p>Il legislatore statale non può negare il rimborso delle spese di viaggio aereo in classi superiori a quella economica al personale appartenente alle Regioni e agli enti locali, giacché in tal modo lede l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, stabilendo, anziché un parametro generale di contenimento della spesa, un precetto specifico e puntuale sull'entità di questa.</p> <p>La previsione, da parte della legge statale, di un limite all'entità di una singola voce di spesa della Regione non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve, di conseguenza, in un'indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. all'autonomia finanziaria delle Regioni. La legge statale può solo, nei confronti delle regioni, prescrivere obiettivi (ad esempio, il contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio le modalità e gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi.</p>		

SENTENZA N. 95

ANNO 2007

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Francesco	AMIRANTE	Giudice
- Ugo	DE SIERVO	"
- Romano	VACCARELLA	"
- 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 214 e 216, 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 Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Piemonte, Campania, Trentino-Alto Adige/Südtirol e Emilia-Romagna, notificati il 24 e il 27 febbraio 2006, depositati in cancelleria il 1° e il 3 marzo 2006 ed iscritti ai nn. 30, 35, 36, 37 e 39 del registro ricorsi 2006.

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

udito nell'udienza pubblica del 6 febbraio 2007 il Giudice relatore Franco Gallo;

uditi gli avvocati Giovanni Guzzetta per la Regione Valle d'Aosta, Emiliano Amato per la Regione Piemonte, Vincenzo Cocozza per la Regione Campania, Giandomenico Falcon per la Regione Trentino-Alto Adige, Giandomenico Falcon e Franco Mastragostino per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Con cinque ricorsi proposti, in via principale, da altrettante Regioni e registrati, rispettivamente, al n. 30 (Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste), al n. 35 (Regione Piemonte), al n. 36 (Regione Campania), al n. 37 (Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol) ed al n. 39 (Regione Emilia-Romagna) del 2006, sono state promosse questioni di legittimità costituzionale dei commi 214 e 216 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006).

Il primo dei due commi censurati stabilisce che «Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, e gli enti di cui all'articolo 70, comma 4, del medesimo decreto legislativo n. 165 del 2001, per i quali non trova diretta applicazione il comma 213, adottano, anche in deroga alle specifiche disposizioni di legge e contrattuali, le conseguenti determinazioni sulla base dei rispettivi ordinamenti nel rispetto della propria autonomia organizzativa». Il non impugnato comma 213, richiamato dal citato comma 214, sopprime «l'indennità di trasferta di cui all'articolo 1, primo comma, della legge 26 luglio 1978, n. 417, e all'articolo 1, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 513, l'indennità supplementare prevista dal primo e secondo comma dell'articolo 14 della legge 18 dicembre 1973, n. 836, nonché l'indennità di cui all'articolo 8 del decreto legislativo luogotenenziale 7 giugno 1945, n. 320», oltre che «le analoghe disposizioni contenute nei contratti collettivi nazionali e nei provvedimenti di recepimento degli accordi sindacali, ivi compresi quelli relativi alle carriere prefettizia e diplomatica».

Il secondo comma impugnato, cioè il comma 216, è censurato nella parte in cui prevede che «Ai fini del contenimento della spesa pubblica, al personale appartenente alle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, che si reca in missione o viaggio di servizio all'estero, il rimborso delle spese di viaggio in aereo spetta nel limite delle spese per la classe economica».

Le ricorrenti formulano questioni analoghe, pur denunciando detti commi con riferimento a parametri diversi: la Regione Valle d'Aosta evoca gli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione, oltre che l'art. 3, lettera f), dello statuto speciale per la Valle d'Aosta; la Regione Piemonte, la quale censura il solo comma 214, evoca gli articoli 3, 97, 114, 117, 118 e 119 Cost.; la Regione Campania evoca gli articoli 114, 117, 118 e 119 Cost.; la Regione Trentino-Alto Adige e la Regione Emilia-Romagna evocano il solo art. 119, secondo comma, Cost. Lamentano, cioè, che le norme censurate non si limitano a fissare l'entità massima del disavanzo o del complesso della spesa corrente, ma pongono un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa: il comma 214, sopprimendo per il personale delle Regioni le indennità «analoghe» a quelle soppresse dal precedente comma 213 per il personale delle amministrazioni pubbliche; il comma 216, negando al personale delle Regioni il rimborso delle spese di viaggio aereo oltre il limite di quelle previste per la classe economica. La sola Regione Valle d'Aosta estende le proprie censure anche alla parte in cui le norme denunciate si applicano al personale dei Comuni.

2. - Per ragioni di omogeneità di materia, la trattazione delle indicate questioni di legittimità costituzionale viene qui separata da quella delle altre, promosse con i medesimi ricorsi e per le quali è opportuno procedere ad un esame distinto. I giudizi, così separati e delimitati nell'oggetto, vanno riuniti per essere congiuntamente trattati e decisi, in considerazione della rilevata parziale identità delle norme censurate e delle questioni prospettate.

3. - Va preliminarmente rilevato, con riferimento alle censure proposte dalla Regione Valle d'Aosta (la quale, come sopra ricordato, ha esteso dette censure anche alla parte delle norme denunciate applicabile al personale dei Comuni), che le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la violazione delle competenze degli enti locali.

La Corte, infatti, ha ritenuto sussistente in via generale una tale legittimazione in capo alle Regioni, perché «la stretta connessione, in particolare [...] in tema di finanza regionale e locale, tra le

attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» ([sentenze n. 417 del 2005](#) e [n. 196 del 2004](#)).

4. - Sempre in via preliminare, con riferimento alle questioni promosse dalla Regione Valle d'Aosta e dalla Regione Trentino-Alto Adige, va escluso che la denunciata lesione delle competenze delle ricorrenti sia impedita dal comma 610 dell'art. 1 della citata legge n. 266 del 2005, secondo il quale «Le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti». In proposito, deve ritenersi che la clausola di salvaguardia contenuta nel suddetto comma 610 è troppo generica per giustificare questa conclusione, tanto che in tale disposizione non risulta neppure precisato quali norme della legge finanziaria in questione dovrebbero considerarsi non applicabili alle ricorrenti per incompatibilità con gli statuti speciali e quali, invece, dovrebbero ritenersi applicabili (v., *ex multis*, [sentenze nn. 134, 118, 88 del 2006](#)).

5. - Nel merito, le questioni relative al comma 214 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 non sono fondate.

5.1. - Deve essere rilevato, innanzi tutto, che la norma censurata impone ai suoi destinatari lo specifico obbligo di sopprimere le suddette indennità e non si limita ad attribuire la mera facoltà di sopprimerle. A tale conclusione inducono l'interpretazione letterale, teleologica e sistematica della norma.

Sotto il primo aspetto, va sottolineato che il precetto contenuto nel comma 214 è formulato all'indicativo presente, cioè nel modo e nel tempo verbale idonei ad esprimere il comando secondo il consueto uso linguistico del legislatore. Il presente indicativo (“adottano”) è, dunque, sicuro indice della prescrizione di un obbligo (“devono adottare”), piuttosto che dell'attribuzione di una facoltà (“possono adottare”).

La natura vincolante della norma censurata è, del resto, confermata, sempre sul piano letterale, dall'espressa previsione che le determinazioni degli enti destinatari di essa sono adottate «anche in deroga alle specifiche disposizioni di legge e contrattuali». Tale previsione, infatti, presuppone necessariamente l'intento del legislatore di rendere possibile ai suddetti enti l'adempimento dell'obbligo imposto, senza che esso sia ostacolato da disposizioni di legge e contrattuali.

Quanto poi al piano teleologico, i lavori preparatori (Atti parlamentari – Senato della Repubblica, XIV legislatura, disegni di legge e relazioni – documenti – n. 3613) evidenziano che la norma censurata è diretta a completare il disegno governativo di contenimento della spesa in materia di pubblico impiego e, in particolare, di razionalizzazione della materia dei trattamenti di trasferta. E tale obiettivo può essere efficacemente perseguito solo imponendo alle amministrazioni pubbliche, per le quali «non trova diretta applicazione il comma 213», di adoperarsi per sopprimere le indennità analoghe a quelle previste da quest'ultimo comma. L'aver il legislatore statale distribuito la disciplina relativa alla soppressione delle predette indennità in due commi non significa che con il comma 214 abbia voluto rendere facoltativa detta soppressione (disposta, invece, in via diretta dal comma 213); significa solo che questa è imposta anche agli enti cui si riferisce il comma 214 e, in particolare, alle Regioni e agli enti locali, nei cui confronti non è possibile per lo Stato provvedere direttamente, perché titolari di un'autonomia costituzionalmente garantita.

Infine, l'interpretazione nel senso della natura obbligatoria della norma censurata trova definitiva conferma nel tenore letterale del successivo comma 223, il quale, stabilendo che le disposizioni dei commi 213 e 214 «costituiscono norme non derogabili dai contratti o accordi collettivi», rende ancora più chiara la volontà del legislatore di raggiungere – seppure in via indiretta e «anche in deroga alle specifiche disposizioni di legge e contrattuali» – l'effetto della soppressione delle richiamate indennità anche con riguardo alle amministrazioni pubbliche diverse da quelle indicate nel precedente comma 213.

5.2. - Al fine di scrutarne la legittimità costituzionale, il comma denunciato, così interpretato, deve essere letto congiuntamente con i commi 213 e 223.

Si è già visto che il comma 213 sopprime sia le indennità previste dalle norme statali ivi elencate, sia «le analoghe disposizioni contenute nei contratti collettivi nazionali e nei provvedimenti di recepimento degli accordi sindacali» (salve le limitate e tassative eccezioni di cui al comma 213-*bis*, riguardanti il personale delle forze armate e di polizia e delle agenzie fiscali, nonché il personale ispettivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e di alcuni enti previdenziali). Tali indennità – previste in favore dei dipendenti delle amministrazioni statali che prestino la propria attività lavorativa fuori della ordinaria sede di servizio – consistono in integrazioni pecuniarie spettanti per il maggior disagio connesso alla prestazione di lavoro e, pertanto, costituiscono componenti della retribuzione ([sentenze n. 124 del 1991](#), [n. 19 del 1989](#), [n. 1 del 1986](#)). Il censurato comma 214, a sua volta, prevede – come pure si è visto – specifiche disposizioni per estendere al personale delle amministrazioni pubbliche ad ordinamento autonomo, compresi le Regioni e gli enti locali, la soppressione delle indennità analoghe a quelle indicate nel precedente comma 213.

Infine, il richiamato comma 223 comprende i commi 213 e 214 tra le disposizioni che «costituiscono norme non derogabili dai contratti o accordi collettivi» e, pertanto, estende il divieto di clausole attributive delle suddette indennità ai contratti ed accordi collettivi successivi a quelli vigenti al momento dell'entrata in vigore dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005.

Dal complesso delle citate norme emerge che il legislatore, disponendo la “soppressione” delle indennità e stabilendo l'inderogabilità di tale soppressione con riferimento alle clausole dei contratti e degli accordi collettivi che le prevedono, ha inteso incidere sull'autonomia negoziale collettiva nell'intero settore del pubblico impiego. In altri termini, con la norma censurata e con i commi 213 e 223, il legislatore ha abolito in tale settore gli istituti dell'ordinamento civile costituiti dalle indicate indennità ed ha contestualmente stabilito che le clausole che le prevedono sono eliminate dai contratti e dagli accordi collettivi in vigore e vietate per quelli da stipularsi, con ciò fissando un inderogabile limite generale all'autonomia contrattuale delle parti. Non rileva in questa sede che l'esclusione delle predette indennità dall'oggetto della contrattazione collettiva è realizzata dal legislatore sia attraverso la “soppressione” diretta delle clausole attributive delle indennità (come avviene con il comma 213), sia, mediamente, attraverso l'imposizione dell'obbligo della loro eliminazione alle amministrazioni pubbliche cui non si applica direttamente il comma 213 (come avviene con il comma 214). Nell'uno e nell'altro caso, infatti, l'eliminazione delle vigenti disposizioni contrattuali collettive contrastanti con l'inderogabile disposto dei commi 213 e 214, unitamente al divieto di reintrodurle in futuro, comporta la compressione dell'autonomia privata nel settore del pubblico impiego sia dello Stato che delle Regioni e degli enti locali.

Né potrebbe obiettarsi che la disciplina censurata è riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e dello stato giuridico ed economico del relativo personale, che, secondo questa Corte, è di competenza legislativa regionale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. ([sentenze n. 233 del 2006](#), [n. 380 del 2004](#) e [n. 274 del 2003](#)), parametro peraltro non evocato dalle ricorrenti. Infatti, il rapporto di impiego alle dipendenze di Regioni ed enti locali, essendo stato “privatizzato” ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001, è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è, perciò, soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti. Con la conseguenza che la legge statale, in tutti i casi in cui interviene a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità, costituisce un limite alla menzionata competenza residuale regionale e va, quindi, applicata anche ai rapporti di impiego dei dipendenti delle Regioni e degli enti locali.

Nella specie, come già evidenziato, la norma censurata fissa, nell'intero settore del pubblico impiego, un tipico limite di diritto privato, che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (fra le molte decisioni, sia anteriori che posteriori alla modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione, si vedano le [sentenze n. 234](#) e [n. 50 del 2005](#); [n. 282 del 2004](#); [n. 352 del 2001](#); [n. 82 del 1998](#)), è «fondato sull'esigenza, connessa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti

fra privati» e, come tale, si impone anche alle Regioni a statuto speciale ([sentenze n. 234 e 106 del 2005](#); [n. 282 del 2004](#)).

La pertinenza della norma denunciata alla materia dell'ordinamento civile esclude la fondatezza di tutte le proposte censure, comprese quelle basate sulla non riconducibilità della norma stessa ai principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica.

6. - Le questioni relative al comma 216 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 sono, invece, fondate. Nel negare il rimborso delle spese di viaggio aereo in classi superiori a quella economica al personale appartenente alle Regioni e agli enti locali, tale norma lede l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, perché non stabilisce un parametro generale di contenimento della spesa, ma un precetto specifico e puntuale sull'entità di questa.

Infatti, secondo quanto costantemente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, la previsione, da parte della legge statale, di un limite all'entità di una singola voce di spesa della Regione non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve, di conseguenza, in un'indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. all'autonomia finanziaria delle Regioni. Ad esse la legge statale può solo prescrivere obiettivi (ad esempio, il contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio le modalità e gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi (*ex multis*, [sentenze n. 88 del 2006](#), [nn. 449 e 417 del 2005](#) e [nn. 390 e 36 del 2004](#)).

A nulla rileva – contrariamente a quanto osservato dalla difesa erariale – la restrizione dell'ambito di applicazione della norma censurata introdotta dal comma 468 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (per cui «Le disposizioni di cui al comma 216 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, non si applicano al personale con qualifica non inferiore a dirigente di prima fascia e alle categorie equiparate, nonché ai voli transcontinentali superiori alle cinque ore»). Tale restrizione, infatti, non è generalizzata, non opera retroattivamente e, in ogni caso, non muta la natura del vincolo posto dalla norma censurata.

Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del denunciato comma 216, per contrasto con gli articoli 117, terzo comma, e 119 Cost., non solo, come richiesto da tutte le ricorrenti, nella parte in cui esso si applica al personale delle Regioni, ma, come richiesto dalla sola Regione Valle d'Aosta, nella parte in cui si applica anche agli enti locali.

L'accoglimento della questione nei termini suddetti assorbe ogni altro profilo di censura.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle restanti questioni di legittimità costituzionale della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;
riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 216 dell'art. 1 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 si applica al personale delle Regioni e degli enti locali;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale del comma 214 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, promosse in riferimento agli artt. 3, 97, 114, 117, 118, 119 Cost. e 3, lettera f), dello statuto speciale per la Valle d'Aosta, dalle Regioni Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Piemonte, Campania, Trentino-Alto Adige/Südtirol, Emilia-Romagna, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 marzo 2007.

Sentenza del 21 marzo 2007 n. 98		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regioni: Toscana, Veneto, Piemonte, Campania, Liguria, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia	
Resistente	Presidente del Consiglio dei Ministri	
Materia	Tutela della salute	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
art. 1, comma 279, della legge 23 dicembre 2005, n. 266	artt. 3, 97, 117, 118 e 119 Cost.	inammissibilità della questione
art. 1, comma 280, della l. 266/2005	artt. 117, 118 e 119 Cost.	non fondatezza della questione
art. 1, comma 281, della l. 266/2005	artt. 117, 118 e 119 Cost.	non fondatezza della questione
art. 1, commi 280 e 281, della l. 266/2005	artt. 117 e 119 Cost.	non fondatezza della questione
art. 1, commi 280 e 281, della l. 266/2005	artt. 97 e 120 Cost.	non fondatezza della questione
Nota di sintesi		
<p>Stante la situazione di perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost., la vigente legislazione di finanziamento del servizio sanitario nazionale trova origine in una serie di accordi fra Stato e Regioni, che spesso hanno anche sviluppato e integrato la relativa normativa, quantificando, altresì, i corrispondenti livelli di spesa.</p> <p>Ne consegue, che la responsabilità del deficit del servizio sanitario non può essere attribuita esclusivamente allo Stato, dal momento che costituiscono oggetto di concertazione tra lo Stato e le Regioni sia le prestazioni che queste ultime sono tenute a garantire in modo uniforme sul territorio nazionale, sia il corrispondente livello di finanziamento.</p> <p>Gli eventuali conflitti sorti in questa materia vanno valutati nel quadro della competenza legislativa regionale concorrente in materia di tutela della salute e specialmente nell'ambito di quegli obiettivi di finanza pubblica e di contenimento della spesa, al cui rispetto sono tenute Regioni e Province autonome, ai sensi di una lunga serie di disposizioni di carattere legislativo e pattizio tra Stato e Regioni, le quali stabiliscono progressivi "adeguamenti" del concorso statale nel finanziamento della spesa sanitaria a fronte della realizzazione da parte</p>		

delle Regioni di determinati impegni di razionalizzazione nel settore in oggetto».

Lo speciale contributo finanziario dello Stato (in deroga al precedente obbligo espressamente previsto dalla legislazione sul finanziamento del Servizio sanitario nazionale che siano le Regioni a coprire gli eventuali deficit del servizio sanitario regionale) ben può essere subordinato a particolari condizioni finalizzate a conseguire un migliore o più efficiente funzionamento del complessivo servizio sanitario, tale da riservare in ogni caso alle Regioni un adeguato spazio di esercizio delle proprie competenze nella materia della tutela della salute.

SENTENZA N. 98

ANNO 2007

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Francesco	AMIRANTE	Giudice
- Ugo	DE SIERVO	"
- Romano	VACCARELLA	"
- 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'articolo 1, commi da 279 a 281 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, Veneto, Piemonte, Campania, Liguria, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia notificati il 22, il 23, il 24 e il 27 febbraio 2006, depositati in cancelleria il 28 febbraio e il 1°, il 3 e il 4 marzo 2006 ed iscritti ai nn. 28, 29, 35, 36, 38, 39 e 41 del registro ricorsi 2006.

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

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

uditi gli avvocati Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Mario Bertolissi e Andrea Manzi per la Regione Veneto, Emiliano Amato per la Regione Piemonte, Vincenzo Coccozza per la Regione Campania, Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per le Regioni Liguria e Emilia-Romagna, Giandomenico Falcon per la Regione 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. - Le Regioni Toscana, Veneto, Piemonte, Campania, Liguria, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia (reg. ric. nn. 28, 29, 35, 36, 38, 39 e 41 del 2006) hanno impugnato numerose disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2006), fra cui, l'art. 1, commi 279, 280 e 281.

In particolare, le Regioni Liguria, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia hanno impugnato i commi 280 e 281 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, per violazione degli artt. 97, 117, terzo comma (relativamente alla «tutela della salute»), 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di ragionevolezza. La Regione Friuli-Venezia Giulia evoca a parametro anche agli artt. 5, n. 15 (*recte*: n. 16), 8, 48, 49 e 50 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

Il legislatore statale avrebbe violato la autonomia legislativa ed amministrativa delle Regioni in materia di «tutela della salute», istituendo un collegamento necessario fra il finanziamento statale a riduzione del *deficit* nel settore sanitario ed il consenso della Regione sulle previsioni del Piano sanitario 2006-2008 e sulle misure organizzative concernenti le liste di attesa, incluse nel Piano nazionale di contenimento delle stesse.

Inoltre, sarebbe irragionevole che tali intese e l'accordo previsto dall'art. 1 del comma 281 della legge impugnata, benché originato dal disavanzo passato, concernano misure destinate a produrre effetti per gli anni a venire.

Infine, ponendosi condizioni che non attengono direttamente alle cause del disavanzo finanziario, le norme impuginate si porrebbero altresì in contrasto con l'art. 119, quarto comma, della Costituzione, per il quale alle Regioni spetta il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite.

La Regione Piemonte ha impugnato gli stessi commi 280 e 281 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, peraltro per contrasto con gli artt. 97, 119 e 120 della Costituzione.

La ricorrente sostiene, anzitutto, che misure legislative concernenti la disciplina del finanziamento del servizio sanitario «dovrebbero necessariamente essere oggetto di preventiva verifica ed accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni». Inoltre, sarebbe costituzionalmente illegittimo vincolare il ripiano finanziario di un disavanzo pregresso a «future determinazioni» tra Stato e Regioni.

La Regione Toscana ha impugnato gli stessi commi 280 e 281, in relazione agli artt. 117, terzo comma («tutela della salute») e 119 della Costituzione. In particolare, la ricorrente afferma che il disavanzo finanziario nel settore sanitario sarebbe stato originato «dalla sottostima del fondo sanitario nazionale e dall'inattuazione del federalismo fiscale».

Le norme impuginate avrebbero illegittimamente subordinato la disponibilità del ripiano finanziario dello Stato all'assunzione di «futuri obblighi», privi di collegamento con le cause del disavanzo. Al tempo stesso, si impedirebbe «ogni rivendicazione futura su eventuali disavanzi sorti negli anni passati, dei quali dovrà farsi carico la Regione».

La Regione Veneto ha, invece, impugnato i commi 279 e 280 dell'art. 1, per contrasto con gli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione.

In particolare, la ricorrente osserva che le norme impuginate «appaiono viziate da intrinseca irragionevolezza, in quanto subordinano il ripiano del disavanzo da parte dello Stato ad attività delle Regioni, che non presentano profili di connessione con il ripianamento stesso»: tale irragionevolezza ridonderebbe nella lesione della «autonomia regionale» tutelata dagli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione.

La Regione Campania ha, infine, impugnato l'art. 1, comma 280, della legge n. 266 del 2005, in relazione agli artt. 117 e 119 della Costituzione. In particolare, secondo la ricorrente, tale norma, nel legare il ripiano di disavanzi pregressi a «futuri obblighi» della Regione e nel precludere «alle

Regioni ogni possibile rivendicazione futura per gli eventuali disavanzi», lederebbe l'autonomia finanziaria regionale.

2. - Per ragioni di omogeneità di materia, le questioni di costituzionalità indicate debbono essere trattate separatamente dalle altre, sollevate con i medesimi ricorsi, oggetto di distinte decisioni.

Considerata la sostanziale analogia delle questioni relative ai commi 279, 280 e 281 dell'art. 1 della legge impugnata, i giudizi promossi dalle Regioni ricorrenti, per questa parte, possono essere riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

3. - Anzitutto, occorre decidere alcune questioni preliminari al merito.

3.1. - La Regione Friuli-Venezia Giulia indica nel ricorso come parametri del giudizio anzitutto le proprie competenze legislative in materia di «igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera» (art. 5, n. 16 dello Statuto) e le corrispondenti funzioni amministrative (art. 8 dello Statuto), nonché le norme statutarie relative all'autonomia finanziaria (artt. 48, 49 e 50 dello Statuto). Al tempo stesso, peraltro, tutto il ricorso è motivato con riguardo alla materia «tutela della salute» e alle relative funzioni amministrative (benché gli artt. 117 e 118 Cost. non siano espressamente richiamati, salvo che nella memoria conclusiva), nonché al principio di autonomia finanziaria, espressamente riferito all'art. 119 Cost.

Questa Corte ha già avuto occasione di affermare nella [sentenza n. 134 del 2006](#), con specifico riferimento a questa Regione, che, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, la competenza di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. in tema di tutela della salute, è più favorevole rispetto a quanto previsto nello statuto di questa Regione in materia di «igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera». Ciò determina che possano essere individuati come parametri comuni per tutte le Regioni ricorrenti l'art. 117, terzo comma, e l'art. 118 della Costituzione, nonché il principio costituzionale di autonomia finanziaria di cui all'art. 119.

3.2. - Le delibere con cui le Giunte regionali dell'Emilia-Romagna e del Piemonte hanno autorizzato la proposizione dei rispettivi ricorsi non indicano gli specifici parametri costituzionali che si asseriscono lesi dalle disposizioni impuginate, ma accennano solo genericamente alla lesione delle competenze costituzionali delle medesime Regioni.

Ciò non costituisce, tuttavia, ragione di inammissibilità dei ricorsi in questione.

Questa Corte, infatti, ha avuto occasione di affermare nella [sentenza n. 533 del 2002](#) che l'organo politico promotore del ricorso in via principale ha il solo onere di indicare le norme che intende impugnare, mentre i motivi di censura e i conseguenti parametri costituzionali ben possono essere rimessi all'autonoma iniziativa della difesa tecnica. Le successive [sentenze n. 216 del 2006](#) e [n. 50 del 2005](#) non hanno contraddetto questo principio, ma hanno dichiarato l'inammissibilità di ricorsi promossi sulla base di delibere analoghe a quelle qui in esame, i quali, tuttavia, erano riferiti ad intere leggi dal contenuto non omogeneo: infatti, in questi casi si rivela senz'altro necessaria la indicazione, nella delibera dell'organo politico, quanto meno di una sintetica motivazione anche relativamente agli specifici parametri che si assumono violati, dal momento che solo attraverso siffatta motivazione è possibile ricostruire quali specifiche norme l'organo consiliare abbia inteso effettivamente censurare, tra le molte che compongono, senza omogeneità, l'intero testo normativo oggetto dell'impugnazione.

3.3. - Nelle memorie depositate in prossimità dell'udienza alcune Regioni ricorrenti hanno introdotto nuove censure, da ritenersi senz'altro inammissibili per costante giurisprudenza di questa Corte, in quanto non contenute nei ricorsi originari.

In particolare, le Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Friuli-Venezia Giulia si sono riferite all'art. 117, quarto comma, della Costituzione in materia di «organizzazione sanitaria», così affermando che la disciplina contenuta nelle disposizioni impuginate dovrebbe ritenersi afferente alla potestà legislativa residuale delle Regioni, mentre nei ricorsi le medesime ricorrenti avevano indicato, a sostegno della doglianza relativa alla asserita violazione delle loro competenze legislative, il solo terzo comma dell'art. 117 della Costituzione, in punto di tutela della salute.

A sua volta, la Regione Veneto ha contestato solo nella memoria conclusiva la previsione, contenuta nel comma 280, secondo cui l'accesso al concorso statale è da ripartirsi tra le Regioni

«sulla base del numero dei residenti». Del pari del tutto nuova è la denuncia, da parte di tale ultima ricorrente, di violazione del principio di leale cooperazione, basata sull'art. 5 della Costituzione e sull'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

3.4. - Nelle more del giudizio, sono state raggiunte entrambe le intese previste dall'impugnato comma 280: il d.P.R. 7 aprile 2006 (Approvazione del Piano sanitario nazionale 2006-2008) è stato preceduto dall'intesa intervenuta nell'ambito della Conferenza unificata del 28 marzo 2006; lo stesso 28 marzo 2006 è stato adottato il Provvedimento n. 2555 (Intesa, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sul piano nazionale di contenimento dei tempi di attesa per il triennio 2006-2008, di cui all'art. 1, comma 280, della legge 23 dicembre 2005, n. 266).

La sola Regione Campania ha richiesto che venga pertanto dichiarata la cessazione della materia del contendere.

La richiesta non può essere accolta, dal momento che in base alla giurisprudenza di questa Corte la cessazione della materia del contendere riguarda le ipotesi in cui le norme impugnate non abbiano avuto e non possano avere più applicazione ([sentenza n. 53 del 2000](#); analogamente, fra le più recenti, [sentenze n. 370](#) e [n. 216 del 2006](#)), e non l'ipotesi inversa in cui esse abbiano già trovato applicazione, quando un'eventuale pronuncia di accoglimento della Corte potrebbe reintegrare l'ordine costituzionale asseritamente violato ([sentenza n. 345 del 2004](#)): nel caso di specie, le intese raggiunte trovano la propria causa proprio nelle norme impugnate, di modo che non si può escludere un effetto su di esse conseguente ad un eventuale accoglimento delle questioni proposte.

La stessa adesione spontanea alle intese da parte delle Regioni ricorrenti non incide sulla perdurante attualità dell'interesse al ricorso, poiché nel giudizio in via principale non trova applicazione l'istituto della acquiescenza (fra le molte, si vedano le [sentenze n. 74 del 2001](#), [n. 20 del 2000](#), [n. 382 del 1999](#)).

3.5. - L'impugnazione dell'art. 1, comma 279, della legge n. 266 del 2005, svolta dalla sola Regione Veneto, è inammissibile per difetto di motivazione (tra le molte, [sentenze n. 20 del 2006](#) e [n. 335 del 2005](#)).

La sola censura che il ricorso articola, esprimendo la doglianza che il contributo finanziario dello Stato sia «subordinato ad attività della Regione che non presentano profili di connessione con il ripianamento stesso», può infatti logicamente investire il solo comma 280 della disposizione impugnata, giacché il comma 279 prevede, invece, che la Regione provveda alla copertura del «residuo disavanzo».

Né si vede quale interesse la ricorrente avrebbe ad impugnare l'intero comma 279, e non questa ultima previsione soltanto, da esso recata, posto che tale norma è la fonte attributiva del concorso finanziario dello Stato, cui la ricorrente ambisce, seppure in difetto di ulteriori condizioni.

4. - Per risolvere nel merito le questioni proposte, è opportuno richiamare il vigente quadro normativo concernente il finanziamento delle Regioni nell'ambito del servizio sanitario.

La soppressione del fondo sanitario nazionale ad opera dell'art. 1, comma 1 lettera d), del d.lgs 18 febbraio 2000, n. 56 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'art. 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133) ha avuto allora compensazione tramite la previsione di una serie di compartecipazioni regionali a tributi statali e la istituzione di un apposito fondo perequativo nazionale.

Successivamente, l'art. 83 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2001) ha previsto, al comma 4, che «le singole Regioni [...] sono tenute a provvedere alla copertura degli eventuali disavanzi di gestione, attivando nella misura necessaria l'autonomia impositiva con le procedure e modalità di cui ai commi 5, 6 e 7». Queste ultime norme procedurali sono state immediatamente modificate (come ha rilevato anche questa Corte nella [sentenza n. 334 del 2003](#)) ad opera del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347 (Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2001, n. 405, espressamente recependo l'accordo dell'8

agosto 2001 fra Stato e Regioni relativo al tetto delle spese per l'assistenza sanitaria (Accordo tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano recante integrazioni e modifiche agli accordi sanciti il 3 agosto 2000 ed il 22 marzo 2001).

Il decreto-legge n. 347 del 2001 – per ciò che concerne il presente giudizio – ha da un lato (art. 1, comma 1) recepito il tetto della spesa per l'assistenza sanitaria per gli anni 2002, 2003 e 2004 «nei termini stabiliti dall'accordo Stato-Regioni sancito l'8 agosto 2001», e dall'altro lato (art. 4, comma 3) ribadito che *deficit* che superino le entrate derivanti dal riparto del finanziamento statale previsto per quell'anno, debbano essere coperti dalle Regioni, mediante «misure di compartecipazione alla spesa sanitaria, ivi inclusa l'introduzione di forme di corresponsabilizzazione dei principali soggetti che concorrono alla determinazione della spesa», «variazioni dell'aliquota dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche o altre misure fiscali previste nella normativa vigente», «altre misure idonee a contenere la spesa, ivi inclusa l'adozione di interventi sui meccanismi di distribuzione dei farmaci».

L'art. 40 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2002), ha aggiunto che, in caso di inosservanza delle misure organizzative previste al punto 19 dall'accordo dell'8 agosto 2001, il livello di finanziamento dello Stato si sarebbe ridotto in danno delle Regioni inadempienti e l'art. 4 del decreto-legge 15 aprile 2002, n. 63 (Disposizioni finanziarie e fiscali urgenti in materia di riscossione, razionalizzazione del sistema di formazione del costo dei prodotti farmaceutici, adempimenti ed adeguamenti comunitari, cartolarizzazioni, valorizzazione del patrimonio e finanziamento delle infrastrutture), ha esteso tale previsione anche agli anni 2002, 2003 e 2004.

La legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2003), all'art. 29, comma 2, ha espressamente confermato le disposizioni di cui all'art. 1, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge n. 347 del 2001, e all'art. 52, comma 4, ha incluso, ai fini dell'accesso al finanziamento statale previsto dall'accordo dell'8 agosto 2001 e dal decreto-legge n. 347 del 2001, ulteriori «adempimenti» a carico delle Regioni, tra cui l'adozione di misure volte a contenere le liste di attesa.

Questa Corte, investita della questione di costituzionalità di quest'ultima disposizione, con la sentenza n. 36 del 2005 ha ritenuto costituzionalmente ammissibile che il legislatore statale subordinasse il proprio finanziamento a siffatte misure, tenendo conto «del complessivo quadro normativo e delle relazioni fra Stato e Regioni ai fini del contenimento della spesa sanitaria e degli oneri a carico del servizio sanitario nazionale», nella perdurante assenza di una organica attuazione dell'art. 119 Cost.

Ciò mentre, peraltro, alcune entrate regionali venivano temporaneamente ridotte: l'art. 3, comma 1, lettera *a*), della stessa legge n. 289 del 2002 sospende gli effetti di eventuali aumenti delle addizionali IRPEF e delle maggiorazioni IRAP e l'art. 2, comma 21, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2003), proroga questa sospensione al 31 dicembre 2004. Solo con l'art. 1, comma 175, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2004), queste addizionali sono state sbloccate, esclusivamente in relazione alla spesa sanitaria, divenendo persino automatiche ed obbligatorie in caso di ulteriore sfondamento dei livelli previsti di spesa (art. 1, comma 174).

In questo stesso contesto di recupero delle entrate regionali, l'art. 1, comma 164, della legge n. 311 del 2004 non solo fissa i nuovi tetti di spesa per il triennio 2005-2007, ma prevede anche, «in deroga al decreto-legge n. 347 del 2001», lo stanziamento di ulteriori fondi statali per ripianare il disavanzo degli anni 2001, 2002 e 2003, peraltro subordinando espressamente (al comma 173) l'accesso a questi finanziamenti alla stipula di un'apposita intesa fra Stato e Regioni «che contempli, ai fini del contenimento della dinamica dei costi» tutta una serie di adempimenti sul piano organizzativo e finanziario (intesa in effetti conseguita il 23 marzo 2005: «Intesa ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, in attuazione dell'art. 1, comma 173, della l.

30 dicembre 2004, n. 311»; fra le disposizioni di questo atto si ribadisce l'obbligo delle Regioni di garantire l'equilibrio economico finanziario del servizio sanitario regionale).

Infine, l'art. 1, commi 279, 280 e 281, della legge finanziaria per l'anno 2006, e cioè le disposizioni oggetto del presente giudizio, apportano ulteriori deroghe all'obbligo delle Regioni di provvedere alla copertura integrale dei disavanzi della gestione sanitaria a livello regionale, secondo quanto previsto dall'art. 4, comma 3, del decreto-legge n. 347 del 2001, stanziando nuovi fondi statali per contribuire al ripiano dei *deficit* 2002, 2003 e 2004 del servizio sanitario nelle diverse Regioni, ma subordinandone l'erogazione alle condizioni che hanno originato le attuali impugnative regionali.

Può essere significativo ricordare che tutta la materia del finanziamento del Servizio sanitario nazionale (ivi compreso il problema del ripiano dei *deficit*) è stata, ancora una volta modificata, in alcune parti (ma sempre con le medesime caratteristiche di fondo), successivamente alle impugnative che hanno originato il presente giudizio, dall'art. 1, commi 144, 796, 797, 798, 799, 805, 806, 807, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2007).

5. - Pur in una situazione di perdurante inattuazione dell'art. 119 della Costituzione (come questa Corte ha più volte rilevato: si vedano, fra le altre, le [sentenze n. 222 del 2005](#), [n. 37 del 2004](#) e [n. 370 del 2003](#)), la vigente legislazione di finanziamento del servizio sanitario nazionale trova origine in una serie di accordi fra Stato e Regioni, che spesso ne hanno anche successivamente sviluppato ed integrato la normativa, quantificando anche i corrispondenti livelli di spesa. La stessa offerta "minimale" di servizi sanitari non è unilateralmente imposta dallo Stato, ma viene concordata per taluni aspetti con le Regioni in sede di determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) (secondo quanto questa stessa Corte, con le sentenze [n. 134 del 2006](#) e [n. 88 del 2003](#), ha ritenuto costituzionalmente necessitato).

Pertanto non si può attribuire esclusivamente allo Stato la causa del *deficit* del servizio sanitario, giacché, in larga misura, 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.

Ciò tanto più in quanto le Regioni hanno riacquisito, per effetto del già ricordato art. 1, comma 175, della legge n. 311 del 2004, l'integrale disponibilità delle misure configurate dall'art. 4 del decreto-legge n. 347 del 2001, anche al fine di sanare i «disavanzi di gestione accertati o stimati nel settore sanitario».

D'altra parte, questa Corte ha già osservato, nella [sentenza n. 36 del 2005](#), che gli eventuali conflitti che sorgano in questa materia vanno valutati «nel quadro della competenza legislativa regionale concorrente in materia di tutela della salute [...] e specialmente nell'ambito di quegli obiettivi di finanza pubblica e di contenimento della spesa, al cui rispetto sono tenute Regioni e Province autonome, ai sensi di una lunga serie di disposizioni di carattere legislativo e pattizio tra Stato e Regioni, le quali stabiliscono progressivi "adeguamenti" del concorso statale nel finanziamento della spesa sanitaria a fronte della realizzazione da parte delle Regioni di determinati impegni di razionalizzazione nel settore in oggetto».

Nell'ambito di questa legislazione, giova ribadire che l'art. 4, comma 3, del decreto-legge n. 347 del 2001 prevede che «gli eventuali disavanzi di gestione accertati o stimati [...] sono coperti dalle Regioni» e disciplina anche come le Regioni possano coprirli.

Le ricorrenti sostengono che il comma 280, nel subordinare il ripiano del disavanzo al raggiungimento dell'intesa sul Piano sanitario 2006-2008 e alla stipula di una particolare intesa fra Stato e Regioni sull'adozione di misure di contenimento dei tempi di attesa delle prestazioni sanitarie, violerebbero l'autonomia legislativa in materia di tutela della salute e l'autonomia finanziaria delle Regioni (le Regioni Liguria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia e Veneto si riferiscono anche alle corrispondenti funzioni amministrative in materia di tutela della salute, mentre la Regione Piemonte evoca soltanto l'art. 119 della Costituzione).

Cinque Regioni ricorrenti (Liguria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Piemonte, Toscana) sostengono analogamente che il comma 281, nel subordinare l'accesso al finanziamento statale per

le Regioni che abbiano un *deficit* particolarmente grave alla stipula di un apposito accordo «per l'adeguamento alle indicazioni del Piano sanitario nazionale 2006-2008 e il perseguimento dell'equilibrio economico nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza», violerebbe anch'esso l'autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni.

In entrambi i casi, infatti, lo Stato, autore della legislazione sanitaria e responsabile della mancata attuazione dell'art. 119 della Costituzione, per rimediare in parte all'insufficienza del finanziamento nel settore, imporrebbe alle Regioni l'accettazione di una serie di vincoli ulteriori in materie di loro competenza.

Con riguardo alla Regione Friuli-Venezia Giulia, come si è già chiarito nel paragrafo 3.1, unitamente al principio costituzionale di autonomia finanziaria (motivato sulla base del solo art. 119, quarto comma, della Costituzione), vengono in considerazione le competenze in materia di «tutela della salute», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione e dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in quanto più ampie rispetto alle prerogative statutarie in materia di «igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera» ([sentenza n. 134 del 2006](#)).

Le censure non sono fondate.

Sulla base delle premesse sopra svolte, lo speciale contributo finanziario dello Stato, (in deroga al precedente obbligo espressamente previsto dalla legislazione sul finanziamento del Servizio sanitario nazionale che siano le Regioni a coprire gli eventuali *deficit* del servizio sanitario regionale) ben può essere subordinato a particolari condizioni finalizzate a conseguire un migliore o più efficiente funzionamento del complessivo servizio sanitario, tale da riservare in ogni caso alle Regioni un adeguato spazio di esercizio delle proprie competenze nella materia della tutela della salute.

Né può in alcun modo assumere rilievo il fatto che, mentre il contributo si riferisce ad un *deficit* pregresso, le condizioni siano imposte per il futuro, dal momento che (al di là del fatto che non si potrebbe fare altrimenti), con esse si persegue l'obiettivo di rendere il servizio sanitario più efficiente (permanendo pertanto il carattere "incentivante" del finanziamento, già sottolineato dalla sentenza n. 36 del 2005).

Né può sottovalutarsi, altresì, che il parziale ripianamento del *deficit* da parte dello Stato permette che le risorse regionali, altrimenti destinate a coprire tale *deficit*, possano essere utilizzate autonomamente dalla Regione interessata per il miglioramento del proprio servizio sanitario.

La scelta delle Regioni di aderire alle intese ed agli accordi di cui ai commi 280 e 281 non può neppure ritenersi coartata, dal momento che le Regioni potrebbero pur sempre scegliere di non addivenire alle intese in questione, facendo fronte al *deficit* con i propri strumenti finanziari ed organizzativi.

D'altra parte, lo Stato, nel corso delle trattative finalizzate al conseguimento delle intese e degli accordi con le Regioni, è pur sempre vincolato anche dal principio di leale cooperazione, che non consente ad esso di valersi delle norme impugnate quale meccanismo di indebita pressione sulle Regioni, per imporre loro unilateralmente specifiche condizioni di attuazione delle finalità determinate dalla legislazione.

6. - Le Regioni Liguria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Veneto ritengono che sarebbe in ogni caso manifestamente irragionevole e contrario al buon andamento del servizio sanitario (artt. 3 e 97 della Costituzione) istituire un collegamento tra il ripiano di un disavanzo finanziario già verificatosi e l'adozione di misure che avranno efficacia in futuro, estranee alle cause del disavanzo. Dal momento che si è appena escluso che le norme impugnate incidano in termini riduttivi sulla sfera delle competenze costituzionalmente protette delle Regioni, la censura è inammissibile: questa Corte ha infatti costantemente affermato che le Regioni «possono far valere il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza legislativa soltanto se esso si risolve in una esclusione o limitazione dei poteri regionali, senza che possano aver rilievo denunce di illogicità o di violazione di principi costituzionali che non ridondino in lesione delle sfere di competenza regionale» ([sentenza n. 116 del 2006](#); fra le molte, analogamente, [sentenze n. 383](#) e [n. 50 del 2005](#); [n. 287 del 2004](#)).

7. - Le Regioni Toscana e Campania impugnano il comma 280 e (quanto alla sola Toscana) il comma 281 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, alla luce degli artt. 117 e 119 della Costituzione, sostenendo che essi precluderebbero «ogni rivendicazione futura su eventuali disavanzi (sorti negli anni passati per la sottostima del fondo sanitario nazionale e per assicurare i LEA)».

La doglianza, pur non molto perspicua, appare risolversi nella contestazione del fatto che lo Stato possa limitare il proprio contributo di copertura dei *deficit* alla misura indicata, senza considerare tutti gli effetti prodotti da precedenti sottostime del fondo sanitario nazionale e dai vincoli di spesa delle Regioni. Anche volendosi prescindere dal fatto che la censura avrebbe dovuto essere rivolta anzitutto contro il comma 279, che prevede solo un parziale contributo statale ma che le due ricorrenti non impugnano, nel merito è sufficiente richiamare le considerazioni sopra svolte circa il ruolo riconosciuto anche alle Regioni nella elaborazione ed attuazione della legislazione di finanziamento del servizio sanitario nazionale e circa il conseguente difetto di un obbligo costituzionale dello Stato di ripianare integralmente il *deficit* pregresso, per concludere nel senso dell'infondatezza della censura.

8. - La Regione Piemonte contesta che lo Stato possa legiferare sul finanziamento del servizio sanitario senza una «preventiva verifica ed accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni», dal momento che si opererebbe in un'area normativa caratterizzata da molteplici strumenti di leale collaborazione.

A prescindere dal rilievo per cui i parametri evocati a sostegno della doglianza (artt. 97 e 120 della Costituzione) appaiono del tutto inconferenti, la censura non è fondata, conformemente alla costante giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale le procedure di leale cooperazione possono applicarsi ai procedimenti legislativi «solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente od indirettamente, dalla Costituzione» (tra le molte, [sentenze n. 196 del 2004](#) e [n. 437 del 2001](#)).

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata ogni decisione sulle restanti questioni di legittimità costituzionale della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2006), sollevate dalle Regioni Toscana, Veneto, Piemonte, Campania, Liguria, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi, relativamente all'art. 1, commi 279, 280, 281;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 279, della legge 23 dicembre 2006, n. 266, sollevata dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 280, della legge 23 dicembre 2006, n. 266, sollevata dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, nonché dalle Regioni Liguria, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia, in riferimento all'art. 97 della Costituzione e al principio di ragionevolezza, con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 280, della legge 23 dicembre 2006, n. 266, sollevate dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché dalle Regioni Liguria ed Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 117, 118, 119 della Costituzione, nonché dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, previa applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione, nonché dalla Regione Campania, in riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione, nonché dalla Regione Piemonte, in riferimento agli artt. 97, 119 e 120 della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 281, della legge 23 dicembre 2006, n. 266, sollevate dalle Regioni Liguria ed Emilia-Romagna, in riferimento agli artt.

117, 118, 119 della Costituzione, nonché dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, previa applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione, nonché dalla Regione Piemonte, in riferimento agli artt. 97, 119 e 120 della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 marzo 2007.

Sentenza del 23 marzo 2007 n. 104		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	Tribunale di Palermo; Consiglio di Stato; Tribunale amministrativo regionale del Lazio	
Interveniente	Regione Lazio	
Materia	Pubblico impiego: spoil system	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
art. 55, comma 4, della legge statutaria della Regione Lazio 11 novembre 2004, n. 1 e art. 71, commi 1, 3 e 4, lettera a) , della legge della Regione Lazio 17 febbraio 2005, n. 9	artt. 32, 97, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, ultimo periodo, Cost.	illegittimità costituzionale
art. 53, comma 2, e/o dell'art. 55, comma 4, della legge statutaria della Regione Lazio 1/2004 e dell'art. 71, commi 1, 3 e 4, della l.r. 9/2005	artt. 97, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, ultimo periodo, Cost	inammissibilità della questione
art. 43, commi 1 e 2, della l.r. 4/2006	artt. 3, primo comma, e 97 Cost	non fondatezza della questione
art. 96 della legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2	art. 97 Cost.; art. 14 dello statuto della Sicilia	illegittimità costituzionale
Nota di sintesi		
<p>Il principio di imparzialità stabilito dall'art. 97 della Costituzione – assieme a quelli della legalità e del buon andamento dell'azione amministrativa – costituisce un valore essenziale cui deve informarsi, in tutte le sue diverse articolazioni, l'organizzazione dei pubblici uffici di modo da garantire l'amministrazione pubblica e i suoi dipendenti da influenze politiche o, comunque, di parte, in relazione al complesso delle fasi concernenti l'impiego pubblico. Ne consegue che la selezione dei pubblici funzionari non ammette ingerenze di carattere</p>		

politico, espressione di interessi non riconducibili a valori di carattere neutrale e distaccato, ad eccezione di alcuni incarichi (quelli dei diretti collaboratori dell'organo politico) i quali sono attribuiti a soggetti individuati intuitu personae, vale a dire con una modalità che mira a rafforzare la coesione tra l'organo politico regionale (che indica le linee generali dell'azione amministrativa e conferisce gli incarichi in esame) e gli organi di vertice dell'apparato burocratico (ai quali tali incarichi sono conferiti ed ai quali compete di attuare il programma indicato), per consentire il buon andamento dell'attività di direzione dell'ente (art. 97 Cost.). E' costituzionalmente illegittimo il combinato-disposto dell'articolo 71, commi 1, 3 e 4, lettera a), della legge della Regione Lazio 17 febbraio 2005, n. 9 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2005), e dell'articolo 55, comma 4, della legge della Regione Lazio 11 novembre 2004, n. 1 (Nuovo Statuto della Regione Lazio), nella parte in cui prevede che i direttori generali delle ASL decadono dalla carica il novantesimo giorno successivo alla prima seduta del Consiglio regionale, salvo conferma con le stesse modalità previste per la nomina; che tale decadenza opera a decorrere dal primo rinnovo, successivo alla data di entrata in vigore dello Statuto; che la durata dei contratti dei direttori generali delle Asl viene adeguata di diritto al termine di decadenza dall'incarico.

Tale decadenza automatica non soddisfa l'esigenza di preservare un rapporto diretto fra organo politico e direttore generale e, quindi, la coesione tra l'organo politico regionale [...] e gli organi di vertice dell'apparato burocratico. Nell'assetto organizzativo regionale vi è una molteplicità di livelli intermedi lungo la linea di collegamento che unisce l'organo politico ai direttori generali delle Asl. Il rapporto fra questi e quello è mediato da strutture dipendenti dalla Giunta: uffici di diretta collaborazione, dipartimento e, al suo interno, una direzione generale («Tutela della salute e sistema sanitario regionale»), composta da 18 «aree» e dotata di un'apposita struttura di staff per il «Coordinamento interventi socio-sanitari». Dunque, non vi è un rapporto istituzionale diretto e immediato fra organo politico e direttori generali.

Infine, la decadenza automatica del direttore generale è collegata al verificarsi di un evento – il decorso di novanta giorni dall'insediamento del Consiglio regionale – che è indipendente dal rapporto tra organo politico e direttori generali di Asl. Dunque, il direttore generale viene fatto cessare dal rapporto (di ufficio e di lavoro) con la Regione per una causa estranea alle vicende del rapporto stesso, e non sulla base di valutazioni concernenti i risultati aziendali o il raggiungimento degli obiettivi di tutela della salute e di funzionamento dei servizi, o – ancora – per una delle altre cause che legittimerebbero la risoluzione per inadempimento del rapporto.

SENTENZA N. 104

ANNO 2007

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	"
- Romano	VACCARELLA	"
- 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. 96 della legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002); del combinato disposto dell'art. 55, comma 4, della legge della Regione Lazio 11 novembre 2004, n. 1 (Nuovo Statuto della Regione Lazio) e dell'art. 71, commi 1, 3 e 4, lett. a), della legge della Regione Lazio 17 febbraio 2005, n. 9 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio finanziario 2005); del combinato disposto dell'art. 53, comma 2, e/o dell'art. 55, comma 4, della legge della Regione Lazio 11 novembre 2004, n. 1, e dell'art. 71, commi 1, 3 e 4, lett. a), della legge della Regione Lazio 17 febbraio 2005, n. 9; dell'art. 43, commi 1 e 2, della legge della Regione Lazio 28 aprile 2006, n. 4, recante «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2006 (art. 11, legge regionale 20 novembre 2001, n. 25)»; rispettivamente promossi dal Tribunale di Palermo con ordinanza del 19 ottobre 2004; dal Consiglio di Stato, con sei ordinanze del 19 ottobre 2005 e con una ordinanza del 7 febbraio 2006; dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio con ordinanza del 3 luglio 2006; iscritte ai numeri 589 del registro ordinanze 2005; 9, 10, 11, 12, 13, 14, 237 e 431 del registro ordinanze 2006 e

pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2005, e nn. 4, 29, 43, prima serie speciale, dell'anno 2006.

Visti gli atti di costituzione di Patrizio Valeri e Domenico Alessio, di Giuseppina Gabriele, di Benito Battigaglia e Carlo Mirabella, di Ernesto Petti, di Adolfo Pipino, Pietro Grasso e Luigi Macchitella, di Giancarlo Zotti, di Franco Condò, di Rosaria Marino, della Regione Lazio e della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 2007 e nella camera di consiglio del 7 marzo 2007 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi gli avvocati Francesco Castiello e Mario Sanino per Patrizio Valeri e Domenico Alessio; Rosaria Russo Valentini per Giuseppina Gabriele, Adolfo Pipino, Pietro Grasso e Luigi Macchitella; Alfredo Zaza d'Aulio per Benito Battigaglia e Carlo Mirabella; Corrado De Simone per Ernesto Petti; Diego Perifano per Giancarlo Zotti; Francesco Castiello e Guido De Santis per Franco Condò; Gennaro Terracciano e Luca Di Raimondo per la Regione Lazio.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Vengono all'esame della Corte questioni di legittimità costituzionale relative a disposizioni legislative della Regione Lazio e della Regione Siciliana in materia di regime della dirigenza nelle aziende sanitarie locali e nelle aziende ospedaliere, nonché nell'amministrazione e negli enti regionali.

I giudizi possono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

2. - Con sei ordinanze di identico contenuto (r.o. nn. da 9 a 14 del 2006), il Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale del «combinato disposto» dell'articolo 55, comma 4, della legge della Regione Lazio 11 novembre 2004, n. 1 (Nuovo Statuto della Regione Lazio), e dell'articolo 71, commi 1, 3 e 4, lettera *a*), della legge della Regione Lazio 17 febbraio 2005 n. 9 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2005), in riferimento agli articoli 97, 32, 117, terzo comma, ultimo periodo, e 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione.

Si tratta di disposizioni che configurano nella Regione Lazio – e nel caso di specie sono applicate ai direttori generali delle Asl – il metodo di relazioni fra politica e amministrazione nel quale si riflette «la scelta di fondo di commisurare la durata delle nomine e degli incarichi dirigenziali a quella degli organi d'indirizzo politico» ([sentenza n. 233 del 2006](#)).

2.1. - Va esaminata, in primo luogo, l'eccezione di inammissibilità sollevata, da alcune parti private (controinteressate nei giudizi principali), sul presupposto che il giudice remittente sarebbe incorso in una «evidente contraddittorietà» di motivazione circa la sussistenza della propria giurisdizione, per aver confuso l'insediamento del nuovo Consiglio regionale e, cioè, l'evento oggettivo cui è collegata, secondo le norme censurate, l'automatica cessazione dalla carica con la discrezionalità dell'amministrazione nel determinare l'effetto (l'automatica cessazione della carica) stabilito dalla norma.

Nel giudizio principale, gli interessati hanno impugnato, da un lato, la lettera con la quale il presidente della Regione ha comunicato a ciascuno di loro che l'incarico di direttore generale sarebbe cessato il novantesimo giorno successivo all'insediamento del nuovo Consiglio regionale, così manifestando la volontà di non confermarli nell'incarico; dall'altro, gli atti di nomina dei nuovi direttori generali.

Il carattere discrezionale sia della «non conferma», sia delle nuove nomine rende non implausibile l'affermazione, brevemente motivata, della propria giurisdizione da parte del giudice remittente.

2.2. - Sempre con riguardo all'ammissibilità della questione, non v'è dubbio che, diversamente da quanto sostenuto da alcune parti private, le Asl rientrano fra gli «enti pubblici dipendenti», ai cui

«componenti degli organi istituzionali» si applica la decadenza automatica regolata dalle disposizioni censurate.

Le Asl sono, infatti, costituite con legge regionale (per il Lazio, dalla legge regionale 16 giugno 1994, n. 18, recante «Disposizioni per il riordino del servizio sanitario regionale ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni e integrazioni. Istituzione delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere»); sono sottoposte al controllo, alla vigilanza e al potere d'indirizzo regionali, sia quanto all'attività che quanto agli organi; i loro bilanci e rendiconti sono approvati dalla Regione, che assicura le necessarie risorse finanziarie; il loro organo istituzionale di vertice – il direttore generale – è nominato dal presidente della Regione. In ogni caso, la Regione Lazio ha definito enti pubblici dipendenti dalla Regione tutti quelli «che operano nell'ambito del territorio regionale e nelle materie riservate alla competenza della regione stessa» (art. 56 della legge regionale 20 novembre 2001, n. 25, recante «Norme in materia di programmazione, bilancio e contabilità della Regione»). Infine, la giurisprudenza della Corte ha qualificato le Asl come lo «strumento attraverso il quale la Regione provvede all'erogazione dei servizi sanitari nell'esercizio della competenza in materia di tutela della salute ad essa attribuita dalla Costituzione» ([sentenza n. 220 del 2003](#)).

2.3. - Sono, invece, inammissibili gli autonomi motivi di censura proposti, con riferimento agli artt. 98 e 117, primo comma, Cost., da alcune parti private, potendo queste soltanto argomentare in ordine ai profili di illegittimità costituzionale prospettati dal giudice remittente.

2.4. - Nel merito, la violazione dell'art. 97 Cost. viene prospettata dal giudice remittente sul presupposto che le disposizioni censurate, ricollegando la cessazione dalla carica al rinnovo del Consiglio regionale, manifestano «l'evidente finalità di consentire alle forze politiche di cui è espressione il nuovo Consiglio di sostituire i preposti agli organi istituzionali» degli enti che dipendono dalla Regione. Ne discenderebbe «una cesura nella continuità dell'azione amministrativa esplicata dal titolare della carica», e ciò non in dipendenza di una valutazione dell'attività svolta (viene richiamata, al riguardo, la [sentenza n. 193 del 2002](#)), ma come conseguenza di un evento oggettivo, quale – appunto – l'insediamento del nuovo Consiglio all'esito della consultazione elettorale; donde il contrasto con i principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione.

2.5. - La questione è fondata.

2.6. - Le Asl, in quanto strutture cui spetta di erogare l'assistenza, i servizi e le prestazioni sanitarie nell'ambito dei servizi sanitari regionali, assolvono compiti di natura essenzialmente tecnica, che esercitano con la veste giuridica di aziende pubbliche, dotate di autonomia imprenditoriale, sulla base degli indirizzi generali contenuti nei piani sanitari regionali e negli indirizzi applicativi impartiti dalle Giunte regionali (art. 3 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, recante «Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421»; art. 1 della legge della Regione Lazio n. 18 del 1994).

In coerenza con tali caratteristiche, è stabilito che i direttori generali delle Asl siano nominati fra persone in possesso di specifici requisiti culturali e professionali e siano soggetti a periodiche verifiche degli obiettivi e dei risultati aziendali conseguiti (oltre che alla risoluzione del contratto di lavoro per gravi motivi, ovvero per violazione di legge o dei principi di imparzialità e buon andamento) (art. 8 della legge della Regione Lazio n. 18 del 1994).

Nella Regione Lazio, in particolare, è previsto che la nomina dei direttori generali delle Asl sia il risultato di un procedimento nel quale, a seguito di un avviso da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale (e di cui dare notizia attraverso il Bollettino Ufficiale della Regione), il Presidente della Regione individua i direttori avvalendosi di «tre esperti» in direzione aziendale o di una «agenzia di servizi accreditata a livello nazionale per la consulenza, la formazione e la selezione dei quadri e dirigenti aziendali» e dopo aver udito il parere non vincolante della commissione consiliare competente in materia di sanità (art. 8, commi 1-2, della legge regionale n. 18 del 1994). Inoltre, la «decadenza» dall'incarico per grave disavanzo nella gestione aziendale, per gravi violazioni di legge o dei principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione o per altri gravi motivi è disposta previa deliberazione – ovviamente motivata – della Giunta regionale, nell'esercizio delle sue

funzioni di vigilanza «sulla corretta ed economica gestione delle risorse assegnate, sulla imparzialità e buon andamento della attività, sulla qualità dell'assistenza» (artt. 8, commi 6 e 6-bis, e 2, comma 2, lett e), della legge regionale n. 18 del 1994).

Il direttore generale di Asl viene, quindi, qualificato dalle norme come una figura tecnico-professionale che ha il compito di perseguire, nell'adempimento di un'obbligazione di risultato (oggetto di un contratto di lavoro autonomo), gli obiettivi gestionali e operativi definiti dal piano sanitario regionale (a sua volta elaborato in armonia con il piano sanitario nazionale), dagli indirizzi della Giunta, dal provvedimento di nomina e dal contratto di lavoro con l'amministrazione regionale.

2.7. - In questo contesto di relazioni fra il direttore generale di Asl e l'amministrazione regionale si inseriscono le norme censurate, che hanno introdotto nella Regione Lazio – quale regime permanente – la decadenza automatica del direttore generale allo scadere del novantesimo giorno dall'insediamento del Consiglio regionale.

Tale decadenza automatica non soddisfa l'esigenza di preservare un rapporto diretto fra organo politico e direttore generale e, quindi, la «coesione tra l'organo politico regionale [...] e gli organi di vertice dell'apparato burocratico [...]» ([sentenza n. 233 del 2006](#)). Infatti, essa interviene anche nel caso in cui la compagine di governo regionale venga confermata dal risultato elettorale che ha portato all'elezione del nuovo Consiglio. Né alla menzionata esigenza supplisce l'eventuale conferma del direttore generale, non essendo previsto che essa sia preceduta da un'apposita valutazione, né che sia motivata.

Inoltre, nell'assetto organizzativo regionale vi è una molteplicità di livelli intermedi lungo la linea di collegamento che unisce l'organo politico ai direttori generali delle Asl. Il rapporto fra questi e quello è mediato da strutture dipendenti dalla Giunta: uffici di diretta collaborazione, dipartimento e, al suo interno, una direzione generale («Tutela della salute e sistema sanitario regionale»), composta da 18 «aree» e dotata di un'apposita struttura di *staff* per il «Coordinamento interventi socio-sanitari». Dunque, non vi è un rapporto istituzionale diretto e immediato fra organo politico e direttori generali.

Infine, la decadenza automatica del direttore generale è collegata al verificarsi di un evento – il decorso di novanta giorni dall'insediamento del Consiglio regionale – che è indipendente dal rapporto tra organo politico e direttori generali di Asl. Dunque, il direttore generale viene fatto cessare dal rapporto (di ufficio e di lavoro) con la Regione per una causa estranea alle vicende del rapporto stesso, e non sulla base di valutazioni concernenti i risultati aziendali o il raggiungimento degli obiettivi di tutela della salute e di funzionamento dei servizi, o – ancora – per una delle altre cause che legittimerebbero la risoluzione per inadempimento del rapporto.

2.8. - Le disposizioni censurate violano l'art. 97 Cost., sotto il duplice profilo dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione.

L'art. 97 Cost. sottopone gli uffici pubblici ad una riserva (relativa) di legge, sottraendoli all'esclusiva disponibilità del governo; stabilisce che gli uffici pubblici siano organizzati secondo i principi di imparzialità ed efficienza; prevede che l'accesso ai pubblici uffici avvenga, di norma, mediante procedure fondate sul merito.

Questa Corte ha costantemente affermato che «il principio di imparzialità stabilito dall'art. 97 della Costituzione – unito quasi in endiadi con quelli della legalità e del buon andamento dell'azione amministrativa – costituisce un valore essenziale cui deve informarsi, in tutte le sue diverse articolazioni, l'organizzazione dei pubblici uffici» ([sentenza n. 453 del 1990](#)).

Inoltre, ha sottolineato che «il principio di imparzialità [...] si riflette immediatamente in altre norme costituzionali, quali l'art. 51 (tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge) e l'art. 98 (i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione) della Costituzione, attraverso cui si mira a garantire l'amministrazione pubblica e i suoi dipendenti da influenze politiche o, comunque, di parte, in relazione al complesso delle fasi concernenti l'impiego pubblico (accesso all'ufficio e svolgimento della carriera)» ([sentenza n. 333 del 1993](#)). Affermazione, questa, che riprende le parole del relatore

nella Seconda sottocommissione dell'Assemblea costituente sul testo che diverrà l'art. 97 Cost., per cui «la necessità di includere nella Costituzione alcune norme riguardanti la pubblica amministrazione» si riporta, fra l'altro, all'esigenza «di assicurare ai funzionari alcune garanzie per sottrarli alle influenze dei partiti politici. Lo sforzo di una costituzione democratica, oggi che al potere si alternano i partiti, deve tendere a garantire una certa indipendenza ai funzionari dello Stato, per avere un'amministrazione obiettiva della cosa pubblica e non un'amministrazione dei partiti».

La Corte, poi, ha affermato che gli artt. 97 e 98 Cost. sono corollari dell'imparzialità, in cui si esprime la distinzione tra politica e amministrazione, tra l'azione del governo – normalmente legata alle impostazioni di una parte politica, espressione delle forze di maggioranza – e l'azione dell'amministrazione, che, «nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, è vincolata invece ad agire senza distinzione di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obbiettivate dall'ordinamento». E in questa prospettiva, «collegata allo stesso impianto costituzionale del potere amministrativo nel quadro di una democrazia pluralista», si spiega come «il concorso pubblico, quale meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci, resti il metodo migliore per la provvista di organi chiamati a esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità ed al servizio esclusivo della Nazione» ([sentenze n. 333 del 1993](#) e [n. 453 del 1990](#)).

Il perseguimento dell'interesse connesso alla scelta delle persone più idonee all'esercizio della funzione pubblica deve avvenire «indipendentemente da ogni considerazione per gli orientamenti politici [...] dei vari concorrenti» ([sentenza n. 453 del 1990](#)) e in modo che «il carattere esclusivamente tecnico del giudizio [risulti] salvaguardato da ogni rischio di deviazione verso interessi di parte», così da «garantire scelte finali fondate sull'applicazione di parametri neutrali e determinate soltanto dalla valutazione delle attitudini e della preparazione dei candidati» ([sentenza n. 453 del 1990](#)). Di conseguenza, la selezione dei pubblici funzionari non ammette ingerenze di carattere politico, «espressione di interessi non riconducibili a valori di carattere neutrale e distaccato» ([sentenza n. 333 del 1993](#)), unica eccezione essendo costituita dall'esigenza che alcuni incarichi, quelli dei diretti collaboratori dell'organo politico, siano attribuiti a soggetti individuati *intuitu personae*, vale a dire con una modalità che mira a «rafforzare la coesione tra l'organo politico regionale (che indica le linee generali dell'azione amministrativa e conferisce gli incarichi in esame) e gli organi di vertice dell'apparato burocratico (ai quali tali incarichi sono conferiti ed ai quali compete di attuare il programma indicato), per consentire il buon andamento dell'attività di direzione dell'ente (art. 97 Cost.)» ([sentenza n. 233 del 2006](#)).

2.9. - A sua volta, il principio di efficienza dell'amministrazione trova esplicitazione in una serie di regole, che vanno da quella di una razionale organizzazione degli uffici a quella di assicurarne il corretto funzionamento; a quella di garantire la regolarità e la continuità dell'azione amministrativa e, in particolare, dei pubblici servizi, anche al mutare degli assetti politici (salva – come già notato – la rimozione del funzionario quando ne siano accertate le responsabilità previste dall'ordinamento); a quella per cui i dirigenti debbono essere sottoposti a periodiche verifiche circa il rispetto dei principi di imparzialità, funzionalità, flessibilità, trasparenza, nonché alla valutazione delle loro prestazioni in funzione dei risultati e degli obiettivi prefissati (salva, anche qui, la rimozione per la valutazione ad esito negativo).

Proprio con riferimento ai dirigenti, del resto, la Corte ha sottolineato che la disciplina privatistica del loro rapporto di lavoro non ha abbandonato le «esigenze del perseguimento degli interessi generali» ([sentenza n. 275 del 2001](#)); che, in questa logica, essi godono di «specifiche garanzie» quanto alla verifica che gli incarichi siano assegnati «tenendo conto, tra l'altro, delle attitudini e delle capacità professionali» e che la loro cessazione anticipata dall'incarico avvenga in seguito all'accertamento dei risultati conseguiti ([sentenza n. 193 del 2002](#); [ordinanza n. 11 del 2002](#)); che il legislatore, proprio per porre i dirigenti (generali) «in condizione di svolgere le loro funzioni nel rispetto dei principî d'imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione [...], ha accentuato [con il d.lgs. n. 80 del 1998] il principio della distinzione tra funzione di indirizzo

politico-amministrativo degli organi di governo e funzione di gestione e attuazione amministrativa dei dirigenti» ([ordinanza n. 11 del 2002](#)).

Agli stessi principi si riporta la disciplina del giusto procedimento, specie dopo l'entrata in vigore della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), come modificata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, per cui il destinatario dell'atto deve essere informato dell'avvio del procedimento, avere la possibilità di intervenire a propria difesa, ottenere un provvedimento motivato, adire un giudice.

2.10. - In conclusione, l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione esigono che la posizione del direttore generale sia circondata da garanzie; in particolare, che la decisione dell'organo politico relativa alla cessazione anticipata dall'incarico del direttore generale di Asl rispetti il principio del giusto procedimento. La dipendenza funzionale del dirigente non può diventare dipendenza politica. Il dirigente è sottoposto alle direttive del vertice politico e al suo giudizio, ed in seguito a questo può essere allontanato. Ma non può essere messo in condizioni di precarietà che consentano la decadenza senza la garanzia del giusto procedimento.

Dev'essere, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale del «combinato disposto» dell'art. 71, commi 1, 3 e 4, lettera *a*), della legge della Regione Lazio n. 9 del 2005 e dell'art. 55, comma 4, della legge della Regione Lazio n. 1 del 2004, nella parte in cui prevede che i direttori generali delle Asl decadono dalla carica il novantesimo giorno successivo alla prima seduta del Consiglio regionale, salvo conferma con le stesse modalità previste per la nomina; che tale decadenza opera a decorrere dal primo rinnovo, successivo alla data di entrata in vigore dello Statuto; che la durata dei contratti dei direttori generali delle Asl viene adeguata di diritto al termine di decadenza dall'incarico.

Gli altri profili di censura restano assorbiti.

3. - Il Consiglio di Stato (r.o. n. 237 del 2006) ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 2, «e/o» dell'art. 55, comma 4, della legge della Regione Lazio n. 1 del 2004 (Nuovo Statuto della Regione Lazio) e dell'art. 71, commi 1, 3 e 4, della legge della Regione Lazio n. 9 del 2005, per contrasto con gli artt. 97, 117, terzo comma, ultimo periodo, e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

La questione, rispetto alla quale è ininfluenza la rinuncia al ricorso, eccepita dalla Regione, nel giudizio avanti al Tar del Lazio (in cui è stata emessa l'ordinanza impugnata nel giudizio *a quo*), è comunque inammissibile.

Essa è formulata, infatti, in termini, ad un tempo, congiuntivi («e») e alternativi («o»), senza nesso di subordinazione fra le due prospettazioni e senza individuare la norma ritenuta applicabile nel processo principale, lasciando alla Corte di scegliere la disposizione da dichiarare eventualmente illegittima.

4. - Il Tar del Lazio (r.o. n. 431 del 2006) ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, commi 1 e 2, della legge della Regione Lazio 28 aprile 2006, n. 4, recante «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2006 (art. 11, legge regionale 20 novembre 2001, n. 25)», in relazione agli articoli 3, primo comma, e 97 Cost.

La questione, rispetto alla quale è ininfluenza l'avvenuta rinuncia al ricorso nel giudizio *a quo*, è infondata.

Il giudice remittente non svolge argomentazioni persuasive per dimostrare la natura di legge (o, meglio, di norma) provvedimento della disposizione censurata.

Egli si limita, infatti, da un lato, a rilevare l'«irrazionalità» della legge, consistente in ciò, che la norma, dopo aver soppresso un organo ordinario (il direttore e i due vice-direttori dell'Arpa), attribuisce le stesse funzioni ad un organo straordinario (il commissario e due vice-commissari); dall'altro, a prospettare il «presumibile carattere discriminatorio della censurata disposizione».

Senonché, da una parte, è del tutto normale, nelle vicende di riordino degli enti pubblici, che gli organi straordinari subentrino agli organi ordinari nell'esercizio delle loro funzioni. Dall'altra parte, il remittente non svolge argomentazioni sul carattere discriminatorio della disposizione.

5. - Il Tribunale di Palermo (r.o. n. 589 del 2005), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 96 della legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002), nella parte in cui prevede che «gli incarichi di cui ai commi 5 e 6 già conferiti con contratto possono essere revocati, modificati e rinnovati entro novanta giorni dall'insediamento del dirigente generale nella struttura cui lo stesso è preposto», con riferimento agli artt. 14 dello statuto speciale della Regione Siciliana (r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) e 97, primo comma, Cost.

La questione è fondata.

Va esclusa, anzitutto, l'applicabilità, nelle regioni a statuto speciale, come in quelle ordinarie, dei principi della legge statale (legge n. 145 del 2002) concernenti il regime dei dirigenti nelle amministrazioni dello Stato ([sentenza n. 233 del 2006](#)).

In secondo luogo, la Corte – con riferimento all'art. 97 Cost. – ha già ritenuto che, mentre il potere della Giunta regionale di conferire incarichi dirigenziali cosiddetti «apicali» a soggetti individuati *intuitu personae* mira ad assicurare quel *continuum* fra organi politici e dirigenti di vertice che giustifica, nei confronti di questi ultimi, la cessazione degli incarichi loro conferiti dalla precedente Giunta regionale, «[a] tale schema rimangono [...] estranei gli incarichi dirigenziali di livello “non generale”, non conferiti direttamente dal vertice politico e quindi non legati ad esso dallo stesso grado di contiguità che connota gli incarichi apicali» (*ibidem*).

Si aggiunga che, nel caso di specie, l'avvicendamento dei titolari di incarichi dirigenziali non di vertice è fatto dipendere dalla discrezionale volontà del direttore generale, nominato dal nuovo Governo regionale, con ciò aggiungendo una ulteriore causa di revoca – peraltro senza che sia previsto obbligo di valutazione e di motivazione – a quelle di cui all'art. 10, comma 3, della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10 (Norme sulla dirigenza e sui rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della Regione siciliana. Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali. Istituzione dello Sportello unico per le attività produttive. Disposizioni in materia di protezione civile. Norme in materia di pensionamento), che sono connesse all'esito negativo della valutazione circa il conseguimento di risultati e obiettivi da parte del dirigente. Ciò in violazione sia del principio di ragionevolezza evocato dalla [sentenza n. 233 del 2006](#), sia del principio del giusto procedimento di cui s'è detto.

Dev'essere, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 96 della legge della Regione Siciliana n. 2 del 2002, nella parte in cui prevede che gli incarichi di cui ai commi 5 e 6 dello stesso articolo possono essere revocati entro novanta giorni dall'insediamento del dirigente generale nella struttura cui lo stesso è preposto.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale del «combinato disposto» dell'articolo 71, commi 1, 3 e 4, lettera *a*), della legge della Regione Lazio 17 febbraio 2005, n. 9 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2005), e dell'articolo 55, comma 4, della legge della Regione Lazio 11 novembre 2004, n. 1 (Nuovo Statuto della Regione Lazio), nella parte in cui prevede che i direttori generali delle Asl decadono dalla carica il novantesimo giorno successivo alla prima seduta del Consiglio regionale, salvo conferma con le stesse modalità previste per la nomina; che tale decadenza opera a decorrere dal primo rinnovo, successivo alla data di entrata in vigore dello Statuto; che la durata dei contratti dei direttori generali delle Asl viene adeguata di diritto al termine di decadenza dall'incarico;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 96 della legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002), nella parte in cui prevede che gli incarichi di cui ai commi 5 e 6 già conferiti con contratto possono essere revocati entro novanta giorni dall'insediamento del dirigente generale nella struttura cui lo stesso è preposto;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 2, «e/o» dell'art. 55, comma 4, della legge della Regione Lazio n. 1 del 2004 e dell'art. 71, commi 1, 3 e 4, della legge della Regione Lazio n. 9 del 2005, sollevata, con riferimento agli artt. 97, 117, terzo comma, ultimo periodo, e 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Consiglio di Stato con l'ordinanza (r.o. n. 237 del 2006) indicata in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, commi 1 e 2, della legge della Regione Lazio 28 aprile 2006, n. 4, recante «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2006 (art. 11, legge regionale 20 novembre 2001, n. 25)», sollevata, con riferimento agli articoli 3, primo comma, e 97 Cost., dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Depositata in Cancelleria il 23 marzo 2007.

Sentenza del 23 marzo 2007 n. 105

Sentenza del 23 marzo 2007 n. 105		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regioni: Veneto, Piemonte, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia	
Resistente	Presidente del Consiglio dei Ministri	
Materia	Edilizia e urbanistica	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
art. 1, comma 312, della legge 23 dicembre 2005, n. 266	artt. 97 e 118 Cost.	inammissibilità della questione
art. 1, comma 285, della l. 266/2005	artt. 117, comma 3, e 119 Cost.; art. 5, num. 16, dello statuto del Friuli-Venezia Giulia	illegittimità costituzionale
art. 1, comma 310, della l. 266/2005	artt. 97 e 119 Cost	non fondatezza della questione
art. 1, comma 311, della l. 266/2005	artt. 97, 117, comma 3, e 119 Cost.	illegittimità costituzionale
Nota di sintesi		
<p>La destinazione di fondi pubblici a finalità specifiche operata da leggi dello Stato è legittima allorché sia finalizzata a finanziamenti ad opere o servizi di competenza statale. La finalizzazione a scopi rientranti in materia di competenza residuale delle Regioni o anche di competenza concorrente comporta la illegittimità costituzionale delle norme statali</p>		

SENTENZA N. 105

ANNO 2007

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	"
- Romano	VACCARELLA	"
- 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 285, 310, 311 e 312, 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 Veneto, Piemonte, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia notificati il 23, il 24 e il 27 febbraio 2006, depositati in cancelleria il 1°, il 3 ed il 4 marzo 2006 ed iscritti, rispettivamente, ai nn. 29, 35, 39 e 41 del registro ricorsi 2006.

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

udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 2007 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi gli avvocati Mario Bertolissi e Andrea Manzi per la Regione Veneto, Emiliano Amato per la Regione Piemonte, Giandomenico Falcon, Andrea Manzi e Franco Mastragostino per la Regione Emilia-Romagna e Giandomenico Falcon per la Regione 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. - Con distinti ricorsi le Regioni Veneto, Piemonte, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006).

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nella legge n. 266 del 2005, vengono in esame in questa sede quelle relative ai commi 285, 310, 311 e 312 dell'art. 1.

Poiché tutte le norme impugnate attengono al programma di investimenti di edilizia sanitaria previsto dall'art. 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 1988), e le censure mosse dalle ricorrenti sono sostanzialmente coincidenti, può essere disposta la riunione dei relativi giudizi.

2. - La norma di cui al comma 285 è impugnata da tutte le Regioni in quanto, ponendo un vincolo di destinazione alle risorse residue derivanti dal programma di investimenti sopra richiamato in una materia che non è di competenza esclusiva statale, lederebbe la competenza legislativa regionale in materia di edilizia sanitaria e, per la sola Regione Friuli, di «organizzazione dell'assistenza ospedaliera». Sarebbe, inoltre, violata l'autonomia finanziaria regionale.

Il comma 310, invece, è censurato dalle sole Regioni Veneto e Piemonte, a detta delle quali esso recherebbe un *vulnus* all'autonomia finanziaria regionale, in quanto la previsione di nuove cause di risoluzione degli accordi di programma sottoscritti dalle Regioni nell'ambito dei programmi regionali per la realizzazione degli interventi di edilizia sanitaria inciderebbe «retroattivamente, in modo irragionevole, su accordi conclusi, comportando variazioni nel bilancio regionale, che vulnerano l'autonomia finanziaria della Regione, garantita dall'art. 119 Cost.».

La Regione Piemonte evoca come parametri costituzionali violati anche il principio di leale collaborazione ed il principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, in quanto attraverso le norme censurate verrebbero «unilateralmente riconsiderate le condizioni di accordi di programma» già stipulati.

Il comma 311 è oggetto di specifiche censure da parte delle sole Regioni Piemonte ed Emilia-Romagna, le quali deducono la violazione dell'art. 119 Cost., sul rilievo che la norma porrebbe un vincolo di destinazione alle somme derivanti dalle eventuali risoluzioni di accordi e revoche di finanziamenti, previste dal precedente comma 310.

Infine, la Regione Piemonte impugna, unitamente ai commi 310 e 311, il comma 312, formulando un'unica motivazione a sostegno della dedotta violazione degli artt. 97 e 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione.

3. - Preliminarmente va dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale della norma di cui al comma 312 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005. La Regione Piemonte, unica ricorrente al riguardo, non individua infatti le specifiche ragioni di impugnativa, limitandosi a prospettare una generica censura del comma 312. Come questa Corte ha più volte ribadito, «anche nei ricorsi in via principale ogni questione di legittimità costituzionale deve essere definita nei suoi precisi termini e deve essere adeguatamente motivata» (*ex plurimis*, [sentenze nn. 391, 253, 248 e 215 del 2006](#)).

4. - Sempre in via preliminare, deve essere affrontata la questione dell'applicabilità nei confronti della sola Regione speciale ricorrente (Friuli-Venezia Giulia) del comma 610 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, secondo cui le disposizioni della legge medesima «sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti».

La Regione Friuli evoca infatti – come parametro costituzionale violato dalla norma di cui al comma 285 dell’art. 1 della legge finanziaria 2006 – l’art. 5, n. 16, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), assumendo la lesione della competenza legislativa regionale in materia di «organizzazione dell’assistenza ospedaliera».

Va qui ribadito l’orientamento seguito da questa Corte a proposito delle generiche clausole di salvaguardia contenute nelle annuali leggi finanziarie (*ex plurimis*, [sentenze nn. 134, 118 e 88 del 2006](#)). L’eccessiva vaghezza della loro formulazione, aggravata dalla complessa struttura delle leggi finanziarie, frutto della prassi invalsa negli ultimi anni, non può valere ad escludere le autonomie speciali dall’applicazione delle norme contenute nelle suddette leggi.

Deve, pertanto, escludersi l’applicabilità, nell’odierno giudizio, del suddetto comma 610 alla Regione Friuli-Venezia Giulia.

5. - La questione relativa al comma 285 della legge finanziaria 2006 è fondata.

5.1. - La norma in oggetto, come quelle contenute nelle altre disposizioni censurate, appartiene, per i diversi profili emergenti, ad un ambito materiale, l’edilizia sanitaria, che non trova posto come materia specifica tra quelle elencate nell’art. 117 Cost., ma rientra in due materie previste dalla citata disposizione costituzionale, governo del territorio e tutela della salute, entrambe appartenenti alla potestà legislativa concorrente. Non è condivisibile pertanto l’assunto di due delle Regioni ricorrenti, che inquadrano l’edilizia sanitaria nell’organizzazione sanitaria, rimessa alla competenza residuale delle Regioni. Questa Corte ha precisato che la materia della sanità, dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, ricomprende sia la tutela della salute, che assume oggi un significato più ampio rispetto alla precedente materia dell’assistenza sanitaria e ospedaliera, sia l’organizzazione sanitaria in senso stretto, nella quale le Regioni possono adottare una disciplina anche sostitutiva di quella statale ([sentenze nn. 328 e 181 del 2006](#), [n. 270 del 2005](#), [n. 510 del 2002](#)).

È appena il caso di rilevare che l’edilizia sanitaria attiene alle strutture, non all’organizzazione del servizio sanitario; quest’ultima inerisce invece ai metodi ed alle prassi di razionale ed efficiente utilizzazione delle risorse umane, finanziarie e materiali destinate a rendere possibile l’erogazione del servizio.

5.2. - Con riferimento alla lamentata violazione dell’autonomia regionale prodotta, a dire delle ricorrenti, dalla destinazione vincolata dei fondi di cui al censurato comma 285, occorre ricordare che questa Corte ha stabilito, con giurisprudenza univoca e costante, che la legittimità della destinazione di fondi a finalità specifiche, operata da leggi dello Stato, è condizionata dalla finalizzazione dei finanziamenti ad opere o servizi di competenza statale. Al riguardo la Corte ha affermato: «La finalizzazione a scopi rientranti in materia di competenza residuale delle Regioni o anche di competenza concorrente comporta la illegittimità costituzionale delle norme statali» ([sentenza n. 231 del 2005](#); in senso conforme, *ex plurimis*, [sentenze n. 118 del 2006](#), [n. 424 del 2004](#), [n. 370 del 2003](#)).

I vincoli di destinazione previsti dalla norma censurata sono specifici e dettagliati e presenterebbero pertanto, secondo le prospettazioni delle ricorrenti, le caratteristiche delineate da questa Corte per individuare gli interventi legislativi statali lesivi della sfera di autonomia garantita alle Regioni dagli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.

L’Avvocatura dello Stato, per sostenere la legittimità della norma censurata, invoca l’art. 119, quinto comma, Cost., poiché si tratterebbe di vincoli volti «a rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona e per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni». La difesa del resistente aggiunge inoltre che «la definizione dei livelli essenziali di assistenza e la loro erogazione da parte delle Regioni si configura quale modello prestazionale obbligatorio e che le attività sanitarie e socio-sanitarie devono essere esercitate in strutture idonee, con caratteristiche edilizie e tecnologiche minime che, allo stato, risultano quelle fissate dal d.P.R. 14 gennaio 1997».

5.3. - Con riferimento all’evocata competenza statale sulla fissazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), si deve osservare che la norma censurata disciplina la destinazione delle risorse

residue finalizzate all'edilizia sanitaria, nell'ambito del programma di investimenti di cui all'art. 20 della legge n. 67 del 1988. Un intervento statale teso a fissare, nella materia dell'edilizia sanitaria, un limite indiretto all'autonomia regionale, giustificato dall'esigenza di fornire il servizio sanitario mediante strutture di dimensioni previste da norme nazionali, mal si concilia con il carattere residuale delle risorse cui la norma censurata si riferisce e si pone in contrasto con la necessaria generalità di una previsione di LEA ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. Lo stesso atto di indirizzo e coordinamento citato dal resistente si riferisce ai requisiti minimi strutturali, tecnologici ed organizzativi, ma non determina la soglia minima dei posti letto che dovrebbero avere i presidi ospedalieri per essere destinatari di finanziamenti. Il richiamo a tale atto, da parte della difesa dello Stato, con riferimento alla dimensione degli ospedali, in termini di posti letto, non è quindi pertinente.

La seconda parte della norma censurata si riferisce invero, con distinta previsione rispetto a quella riguardante la dimensione degli ospedali, alla destinazione dei fondi per le finalità di potenziamento e ammodernamento tecnologico indicate dal suddetto d.P.R. 14 gennaio 1997. Si deve tuttavia osservare che già l'art. 1, comma 188, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), prevedeva che le Regioni destinassero una quota delle risorse residue al potenziamento tecnologico. L'art. 10 dell'Intesa Stato Regioni e Province autonome del 23 marzo 2005 dava esplicitamente attuazione alla norma di legge sopra citata, stabilendo al 15 per cento la quota minima delle risorse residue da destinare alle finalità di cui sopra.

La norma censurata impone invece, in contrasto con la disciplina vigente nel recente passato, un vincolo di destinazione sull'intero ammontare delle risorse residue, che non lascia alle Regioni alcun margine di autonomia sia per determinare le proprie scelte sia per negoziare eventuali intese con lo Stato. Tale costrizione non costituisce esplicazione della potestà statale di determinazione dei LEA, ma indebita ingerenza nell'autonomia finanziaria regionale, in quanto sottrae del tutto alle Regioni la possibilità di utilizzare, secondo propri orientamenti, le risorse disponibili in materia di edilizia sanitaria, rientrando nella potestà legislativa concorrente.

Deve essere considerato infondato il richiamo del resistente al quinto comma dell'art. 119 Cost., evocato allo scopo di sostenere la legittimità della norma statale censurata, come volta a conseguire le finalità previste dalla suddetta norma costituzionale, mediante risorse aggiuntive ed interventi in favore di determinate Regioni o enti locali. Si deve osservare in proposito che nella fattispecie non si tratta di un intervento speciale in favore di determinate Regioni, al fine di correggere o attenuare particolari squilibri e garantire un livello uniforme di servizi alla persona, ma di una previsione di ordine generale destinata ad applicarsi anche a Regioni che abbiano, in ipotesi, raggiunto o superato i requisiti minimi previsti dalle norme statali. La norma censurata si colloca quindi al di fuori della *ratio* dell'invocato art. 119, quinto comma, Cost.

In conclusione, il comma 285 dell'art. 1 della legge finanziaria 2006 si pone in contrasto con gli art. 117, terzo comma, e 119, terzo comma, Cost.

6. - La questione di legittimità costituzionale relativa al comma 310 dell'art. 1 della citata legge finanziaria non è fondata.

6.1. - La norma censurata si limita a determinare le conseguenze della mancata utilizzazione, da parte delle Regioni, dei finanziamenti destinati all'attuazione del programma di edilizia sanitaria, di cui all'art. 20 della legge n. 67 del 1988. Per tale finalità l'art. 5-*bis* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 22 ottobre 1992, n. 421), introdotto dal decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'art. 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419), dispone che il Ministero della salute stipuli accordi di programma con le Regioni e con altri soggetti pubblici interessati.

Le conseguenze previste dal censurato comma 310 sono, come già riportato, la risoluzione degli accordi di programma stipulati a tal fine e la revoca dei finanziamenti relativi.

Né la sfera di competenze costituzionalmente garantita delle Regioni, né il principio di leale collaborazione risultano violati da una norma che prende atto dell'inattività di alcune Regioni nell'utilizzare risorse poste a loro disposizione nel bilancio dello Stato ed oggetto di accordi di programma stipulati in modo libero e paritario con il Governo nazionale. Il regionalismo non può esaurirsi nella statica difesa reciproca delle prerogative dello Stato e delle Regioni, ma si pone nella prospettiva di un miglioramento della qualità dei servizi resi ai cittadini, nel quadro di una integrazione dinamica tra i diversi livelli di governo. Il congelamento di ingenti somme già destinate, secondo moduli di cooperazione orizzontale tra Stato e Regioni, all'attuazione di programmi di edilizia sanitaria non giova all'autonomia regionale e sottrae per tempi indefiniti risorse per la realizzazione del diritto alla salute dei cittadini. Prevedere la risoluzione di accordi di programma, rispetto ai quali si sia registrato un inadempimento da parte di alcune Regioni, significa porre le condizioni per una incentivazione di comportamenti efficienti e virtuosi delle amministrazioni regionali, favorendo anche, sempre secondo il metodo dell'accordo, la riutilizzazione aggiornata, per le medesime finalità, dei finanziamenti revocati.

7. - La questione di legittimità costituzionale del comma 311 è solo parzialmente fondata.

7.1. - In coerenza con quanto previsto dal comma 310, la prima parte del successivo comma 311 prescrive che le risorse rese disponibili in seguito alla risoluzione degli accordi di programma ed alla conseguente revoca dei finanziamenti devono essere utilizzate per la sottoscrizione di nuovi accordi di programma. Si tratta di una misura di riattualizzazione di quei precedenti accordi che sono rimasti inattuati per l'inerzia di alcune Regioni. L'autonomia regionale non viene incisa negativamente, giacché saranno le stesse Regioni a rinegoziare i finanziamenti residui, che non vengono quindi sottratti alla loro disponibilità. In altre parole, le Regioni rimangono in possesso della facoltà di concordare con lo Stato i tempi e i modi dell'impiego dei fondi disponibili, secondo il principio di leale collaborazione.

7.2. - Si deve ritenere fondata, invece, la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto la seconda parte del comma 311, laddove aggiunge che le medesime risorse rese disponibili devono essere destinate «per gli interventi relativi alle linee di finanziamento per le strutture necessarie all'attività liberoprofessionale intramuraria, per le strutture di radioterapia e per gli interventi relativi agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, ai policlinici universitari, agli ospedali classificati, agli Istituti zooprofilattici sperimentali e all'ISS, nel rispetto delle quote già assegnate alle singole regioni o province autonome sul complessivo programma di cui all'articolo 20 della legge 11 marzo 1988 n. 67, e successive modificazioni».

La norma sopra indicata incorre negli stessi vizi di legittimità costituzionale già individuati a proposito del comma 285, in quanto vincola, unilateralmente e per finalità specifiche e dettagliate, la destinazione di fondi in una materia di competenza concorrente. Né vale obiettare che non vengono intaccate le quote già assegnate alle Regioni, poiché la lesione dell'autonomia regionale deriva dal vincolo in sé, che comprime in modo illegittimo le scelte di queste ultime, e non dalla sottrazione di risorse alle Regioni medesime.

In definitiva, la norma censurata nella specie viola gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.

8. - Restano assorbiti tutti gli altri profili di illegittimità costituzionale prospettati dalle Regioni ricorrenti.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale sollevate, nei confronti dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), dalle Regioni Toscana, Veneto, Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia, con i ricorsi indicati in epigrafe;
riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 285 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005;
dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 311 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, limitatamente alle parole «nonché per gli interventi relativi alle linee di finanziamento per le strutture necessarie all'attività liberoprofessionale intramuraria, per le strutture di radioterapia e per gli interventi relativi agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, ai policlinici universitari, agli ospedali classificati, agli Istituti zooprofilattici sperimentali e all'ISS, nel rispetto delle quote già assegnate alle singole regioni o province autonome sul complessivo programma di cui all'articolo 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67, e successive modificazioni»;
dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale del comma 312 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, promossa, in riferimento agli artt. 97 e 119 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Piemonte con il ricorso indicato in epigrafe;
dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 310 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, promossa, in riferimento agli artt. 97 e 119 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Veneto e Piemonte con i ricorsi indicati in epigrafe.
Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Depositata in Cancelleria il 23 marzo 2007.

Sentenza del 29 marzo 2007 n. 110		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regioni: Toscana, Veneto, Piemonte, Liguria, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia	
Resistente	Presidente del Consiglio dei Ministri	
Materia	Tutela della salute Organizzazione sanitaria Attività del servizio sanitario	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
art. 1, comma 286, legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato-legge finanziaria 2006)	artt. 117, terzo comma, 118 e 119 Cost.	non fondatezza della questione
art.1, comma 287, l. 266/2005	artt. 117 terzo comma, 118 e 119 Cost.	non fondatezza della questione
Nota di sintesi		
<p>La disposizione normativa statale che rimette all'”Alleanza degli ospedali italiani nel mondo” il compito di promuovere e di coordinare la cessione, a titolo di donazione, in favore di strutture sanitarie nei paesi in via di sviluppo o in transizione, di apparecchiature e materiali dimessi da aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico e organizzazioni similari, deve essere interpretata come una possibilità per gli enti sanitari e le Regioni di avvalersi dell'attività dell'Alleanza per la donazione dei beni dimessi e non come un obbligo.</p>		

SENTENZA N. 110

ANNO 2007

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	"
- Romano	VACCARELLA	"
- 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'articolo 1, commi 286 e 287, 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, Veneto, Piemonte, Liguria, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia notificati il 22, il 23, il 24 e il 27 febbraio 2006, depositati in cancelleria il 28 febbraio, il 1°, il 3 e il 4 marzo 2006 ed iscritti ai nn. 28, 29, 35, 38, 39 e 41 del registro ricorsi 2006.

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

udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 2007 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi gli avvocati Mario Loria per la Regione Toscana, Mario Bertolissi e Andrea Manzi per la Regione Veneto, Emiliano Amato per la Regione Piemonte, Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Regione Liguria, Giandomenico Falcon, Andrea Manzi e Franco Mastragostino per la Regione Emilia-Romagna, Giandomenico Falcon per la Regione 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. - Le Regioni Toscana, Veneto, Piemonte, Liguria, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia (reg. ric. nn. 28, 29, 35, 38, 39 e 41 del 2006) hanno impugnato numerose disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2006), fra cui l'art. 1, commi 286 e 287 (quest'ultimo censurato solo dalle Regioni Toscana, Veneto, Piemonte e Liguria). Tutte le ricorrenti censurano la previsione contenuta nel comma 286, secondo la quale la cessione in favore di strutture sanitarie nei Paesi in via di sviluppo o in transizione, a titolo di donazione, di apparecchiature e materiali dismessi da aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico e organizzazioni similari è promossa e coordinata dall'Alleanza degli ospedali italiani nel mondo. Tale disposizione contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, imponendo alle Regioni il ricorso all'«Alleanza» al fine di donare i beni dismessi e dettando una disciplina incidente sull'organizzazione degli enti sanitari regionali, lederebbe le competenze legislative delle Regioni nelle materie della tutela della salute e della ricerca scientifica. Inoltre, secondo la prospettazione delle Regioni Liguria, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia, il menzionato comma 286, nonché – secondo la Regione Liguria – il comma 287, affidando all'associazione ivi prevista compiti di natura amministrativa e politica attinenti alla cura dei rapporti con altri Stati o organismi operanti al loro interno, lederebbe la potestà legislativa concorrente in materia di relazioni internazionali delle Regioni.

Le ricorrenti (ad eccezione delle Regioni Toscana e Friuli-Venezia Giulia) lamentano, inoltre, la violazione dell'art. 118 Cost., in quanto le disposizioni impuginate interverrebbero nell'organizzazione di attività del servizio sanitario regionale, così incidendo su funzioni amministrative spettanti alle Regioni, concentrandole in un unico organismo centrale.

Le Regioni Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia ritengono, altresì, violato l'art. 119 Cost., dal momento che le disposizioni impuginate, vincolando gli enti sanitari operanti nell'ambito regionale in ordine all'utilizzazione dei loro beni, comprimerebbero l'autonomia patrimoniale delle Regioni.

2. - Per ragioni di omogeneità di materia, le questioni di costituzionalità indicate debbono essere trattate separatamente dalle altre, sollevate con i medesimi ricorsi, oggetto di distinte decisioni.

Considerata la sostanziale analogia delle questioni relative ai commi 286 e 287 dell'art. 1 della legge impugnata, i giudizi promossi dalle Regioni ricorrenti, per questa parte, possono essere riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

3. - In via preliminare, va considerato che la Regione Friuli-Venezia Giulia censura l'art. 1, comma 286, tanto per violazione del proprio Statuto e delle relative norme di attuazione, quanto per violazione delle disposizioni del Titolo V della Costituzione, in relazione a quanto previsto dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione).

Questa Corte ha già avuto occasione di affermare nella sentenza n. 134 del 2006, con specifico riferimento a questa Regione, che, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, la potestà legislativa concorrente prevista dall'art. 117, terzo comma, Cost. nella materia della tutela della salute, è più ampia rispetto alla competenza prevista dallo Statuto speciale in materia di «igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera».

Ciò determina che possano essere individuati come parametri comuni per tutte le Regioni ricorrenti l'art. 117, terzo comma, e l'art. 118 della Costituzione, nonché il principio costituzionale di autonomia finanziaria di cui all'art. 119.

4. - Le censure non sono fondate nel senso di seguito indicato.

La promozione ed il coordinamento da parte della «Alleanza degli ospedali italiani nel mondo» della cessione a titolo di donazione di apparecchiature ed altri materiali dismessi da parte di organismi sanitari prevista dal comma 286 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 appaiono configurate come attività di cui gli enti sanitari e le Regioni possono avvalersi volontariamente, come sostenuto anche nelle difese dell'Avvocatura generale dello Stato.

A questa interpretazione della disposizione impugnata conduce la mancanza di una previsione espressa di un obbligo a carico degli enti pubblici del servizio sanitario, nonché la lettera del secondo periodo del comma 286, la quale stabilisce che i suddetti enti definiscano con l'Alleanza le modalità con cui essi comunicano la disponibilità di attrezzature sanitarie dismesse che intendono donare e che, inoltre, debba essere allegato il parere favorevole della Regione interessata. Tali contenuti normativi evidenziano l'assenza di prescrizioni obbligatorie, come avviene di regola nei rapporti che si instaurano fra soggetti dotati in materia di autonomia amministrativa od anche legislativa e soggetti di diritto privato qual è l'«Alleanza» (trattandosi di un'associazione senza scopo di lucro costituita, ai sensi degli artt. 36 e seguenti del codice civile, tra il Ministero della salute, il Ministero degli affari esteri, il Ministero dell'istruzione, nonché i Ministri senza portafoglio degli italiani nel mondo e per l'innovazione e le tecnologie).

Nessun obbligo è imposto agli enti sanitari ed alle Regioni neppure dal comma 287, il quale, nel primo periodo, disciplina l'attività di promozione dell'«Alleanza» – disponendo che essa favorisce i contatti necessari per facilitare le donazioni e tiene un apposito inventario aggiornato delle attrezzature disponibili – mentre, al secondo periodo, in coerenza con la possibilità che l'oggetto dell'attività sia costituito da beni messi a disposizione da enti sanitari, previo parere della Regione, stabilisce che il rapporto che ogni due anni l'«Alleanza» predispone in ordine alle attività svolte sia indirizzato non solo al Ministero della salute, ma anche alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province di Trento e Bolzano.

In sostanza, le disposizioni impuginate appaiono rivolte a disciplinare l'attività dell'associazione, individuando quali destinatari della medesima «le strutture sanitarie dei Paesi in via di sviluppo o in transizione» e dunque soggetti diversi ed ulteriori rispetto a quelli individuati dallo statuto dell'«Alleanza».

In definitiva le disposizioni impuginate non pongono a carico degli enti sanitari un obbligo di avvalersi dell'attività dell'«Alleanza» e permettono all'«Alleanza» una più ampia possibilità di destinazione dei beni dismessi.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

Riservata ogni decisione sulle restanti questioni di legittimità costituzionale della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello stato. Legge finanziaria 2006), sollevate dalle regioni toscana, veneto, piemonte, liguria, emilia-romagna e friuli-venezia giulia con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi, relativamente all'art. 1, commi 286 e 287;

dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 286, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sollevate dalla Regione Toscana, in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., dalla Regione Veneto, dalla Regione Liguria e dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 Cost., dalla Regione Piemonte, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., nonché dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, previa applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost., con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 287, della legge n. 266 del 2005, sollevate dalla Regione Toscana, in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., dalla Regione Veneto e dalla Regione Liguria, in relazione agli

artt. 117, terzo comma, 118 e 119 Cost., nonché dalla Regione Piemonte, in relazione agli artt. 117 e 118 Cost., con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Depositata in Cancelleria il 29 marzo 2007.

Sentenza del 5 aprile 2007 n. 116		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Remittente	Tribunale di Rossano	
Materia	Tutela della salute Principi di contabilità delle ASL/istituzioni sanitarie	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
art. 22, comma 1, legge della Regione Calabria 26 giugno 2003, n. 8 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario, collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2003-art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2002)	art. 117, terzo comma, Cost.	illegittimità costituzionale
art. 22, comma 2, l.r. 8/2003	art.117, terzo comma, Cost.	illegittimità costituzionale
Nota di sintesi		
<p>La previsione regionale che, nella disciplinare il subentro delle ASL nei rapporti giuridici pregressi facenti capo alle USL, prevede che le eventuali sopravvivenze attive e passive delle sopresse gestioni liquidatorie delle unità sanitarie locali rimangono di pertinenza delle aziende sanitarie competenti e confluiscono in un unico conto, "accantonamento spese ex gestioni liquidatorie", e che le stesse possono essere utilizzate per l'estinzione dei debiti delle ASL maturati al 31 dicembre 1999, determina una sostanziale confusione sia delle diverse gestioni liquidatorie, sia di tutte queste con le gestioni correnti delle ASL e pertanto viola il principio fondamentale, in materia di tutela della salute, della distinzione tra diverse gestioni e le relative contabilità, con conseguente pregiudizio per i creditori, non essendo sufficiente la previsione di una separazione meramente formale delle contabilità.</p>		

SENTENZA N. 116

ANNO 2007

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Francesco	AMIRANTE	Giudice
- Ugo	DE SIERVO	"
- Romano	VACCARELLA	"
- 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. 22 della legge della Regione Calabria 26 giugno 2003, n. 8 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario, collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2003 – art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2002), promosso dal Tribunale di Rossano, nel procedimento civile vertente tra l'ASL n. 3 di Rossano e l'Italgas s.p.a., con ordinanza del 15 febbraio 2006, iscritta al n. 239 del registro ordinanze 2006 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 2006.

Udito nella camera di consiglio del 21 febbraio 2007 il Giudice relatore Francesco Amirante.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Nel corso di un giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo – emesso, per debiti di una disciolta USL, nei confronti della gestione liquidatoria della medesima in persona del direttore generale della ASL n. 3 di Rossano, quale commissario liquidatore della suddetta gestione – il

Tribunale di Rossano ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge della Regione Calabria 26 giugno 2003, n. 8 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario, collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2003 – art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2002), «per contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con riferimento al principio contenuto nell'art. 6, comma 1, della legge n. 724 del 1994».

Il remittente espone che la disposizione censurata, con la quale sono state soppresse le gestioni liquidatorie delle USL ed è stata attribuita alle competenti ASL la legittimazione attiva e passiva «per le controversie inerenti le gestioni liquidatorie», contrasta con il suindicato principio fondamentale della legislazione statale, in quanto non prevede una contabilità separata relativa alle situazioni facenti capo alle USL e soprattutto non sottrae le ASL al peso dei debiti pregressi. A tal proposito il remittente rileva che la disposizione stessa, dopo aver stabilito che «eventuali sopravvivenze attive e passive delle predette gestioni rimangono di pertinenza delle Aziende Sanitarie competenti», si è limitata a prevedere che le disponibilità finanziarie dei «conti speciali accesi presso le Sezioni di Tesoreria Provinciale dello Stato» e relativi alle gestioni liquidatorie «sono iscritte nel conto “Accantonamento spese *ex* gestioni liquidatorie”».

Il Tribunale di Rossano osserva, inoltre, che il comma 2 dell'art. 22 censurato stabilisce, mediante il rinvio all'art. 2 della legge della Regione Calabria 26 novembre 2001, n. 33 (Assunzione mutuo e provvedimenti urgenti in materia di governo della spesa sanitaria), che «le momentanee disponibilità di cassa delle gestioni liquidatorie possono essere utilizzate per il pagamento dei debiti maturati a tutto il 31 dicembre 1999 ferma restando la separazione delle due contabilità».

Siffatte disposizioni, ad avviso del remittente, contrastano con il principio stabilito dall'art. 6, comma 1, della legge n. 724 del 1994 – ritenuto da questa Corte fondamentale, in materia di tutela della salute, con le sentenze n. 89 del 2000 e n. 437 del 2005 secondo il quale «in nessun caso è consentito alle regioni di far gravare sulle aziende di cui al d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni ed integrazioni, né direttamente né indirettamente, i debiti e i crediti facenti capo alle gestioni pregresse delle unità sanitarie locali. A tal fine le regioni dispongono apposite gestioni a stralcio, individuando l'ufficio responsabile delle medesime». Principio poi modificato con la trasformazione delle gestioni stralcio in gestioni liquidatorie e l'attribuzione della rappresentanze di queste ai direttori generali delle istituite ASL.

2. - La questione è fondata, con riferimento ai commi 1 e 2 della disposizione censurata.

Sul tema che ne costituisce l'oggetto questa Corte si è già pronunciata affermando – come ricordato dal remittente – che i precetti di cui all'art. 6, comma 1, ultima parte, della legge n. 724 del 1994 costituiscono principi fondamentali in materia di tutela della salute (sentenze n. 437 del 2005 ed altre in essa citate).

Da tale definizione è stata fatta discendere la conseguenza che in nessun caso la legislazione regionale può confondere la liquidazione dei pregressi rapporti delle unità sanitarie locali con l'ordinaria gestione delle ASL. Ciò al duplice fine di sottrarre le ASL al peso delle preesistenti passività a carico delle USL e di fornire ai creditori di queste ultime la necessaria certezza sulla titolarità passiva dei rapporti e sulla individuazione dei mezzi su cui soddisfarsi (sentenze n. 89 del 2000 e n. 437 del 2005 nonché, da ultimo, sentenza n. 25 del 2007).

Di tali criteri si deve fare applicazione, in mancanza di ragioni sopravvenute che possano indurre a discostarsene.

Ciò premesso, si rileva che, nella specie, i suindicati principi risultano violati.

Infatti, mentre si è stabilito, correlativamente alla disposta soppressione delle gestioni liquidatorie delle USL, che le «sopravvivenze attive e passive rimangono di pertinenza delle Aziende Sanitarie competenti», si è prevista la confluenza in unico conto «accantonamento spese *ex* gestioni liquidatorie» delle disponibilità finanziarie esistenti sui conti speciali relativi alle singole gestioni, per di più senza alcun accertamento sulla sufficienza delle suddette disponibilità e, soprattutto, ciò è stato disposto attraverso l'espreso riferimento all'art. 2 della legge reg. Calabria n. 33 del 2001. Ora, tale disposizione stabilisce che «le momentanee disponibilità di cassa delle gestioni

liquidatorie possono essere utilizzate per il pagamento dei debiti maturati a tutto il 31 dicembre 1999, ferma restando la separazione delle due contabilità».

Di qui la sostanziale confusione sia delle diverse gestioni liquidatorie, sia di tutte queste con le gestioni correnti delle ASL, essendo insufficiente a soddisfare le esigenze di cui ai principi fondamentali della legislazione statale la salvezza di una separazione meramente formale delle contabilità.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 22 censurato, nonché del comma 1, nella parte in cui stabilisce che eventuali sopravvivenze attive e passive delle sopresse gestioni liquidatorie delle unità sanitarie locali rimangono di pertinenza delle aziende sanitarie competenti e a tal fine le disponibilità finanziarie dei conti correnti accesi presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato sono iscritte nel conto "Accantonamento spese *ex* gestioni liquidatorie".

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, della legge della Regione Calabria 26 giugno 2003 n. 8 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario, collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2003 – art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2002), nella parte in cui stabilisce che eventuali sopravvivenze attive e passive delle sopresse gestioni liquidatorie delle unità sanitarie locali rimangono di pertinenza delle aziende sanitarie competenti e a tal fine le disponibilità finanziarie dei conti correnti accesi presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato sono iscritte nel conto "Accantonamento spese *ex* gestioni liquidatorie";

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, della stessa legge della Regione Calabria n. 8 del 2003.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Francesco AMIRANTE, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2007.

Sentenza del 5 aprile 2007 n. 121

Sentenza del 5 aprile 2007 n. 121		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regioni: Toscana, Piemonte e Liguria	
Resistente	Presidente del Consiglio dei Ministri	
Materia	Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario Certificazione dei bilanci delle ASL/istituzioni sanitarie	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
art. 1, comma 291, legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato-legge finanziaria 2006)	art. 117, terzo, quarto e sesto commi, Cost.	non fondatezza della questione
Nota di sintesi		
<p>La disposizione statale che rinvia ad un decreto del Ministro della salute, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, la definizione dei criteri e delle modalità di certificazione dei bilanci delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, degli istituti di ricovero e cura, degli istituti Zooprofilattici e delle aziende ospedaliere universitarie, rientra nella materia di legislazione concorrente "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento delle finanza pubblica". In tale ambito lo Stato, nell'individuare i principi fondamentali, oltre ad imporre ai soggetti succitati la certificazione dei bilanci, può prevedere poteri puntuali di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo.</p>		

SENTENZA N. 121

ANNO 2007

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Francesco	AMIRANTE	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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 291, 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 e Liguria, notificati il 22, il 24 e il 27 febbraio 2006, depositati in cancelleria il 28 febbraio e il 3 marzo 2006 ed iscritti ai nn. 28, 35 e 38 del registro ricorsi 2006.

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

udito nell'udienza pubblica del 20 febbraio 2007 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

uditi gli avvocati Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Emiliano Amato per la Regione Piemonte, Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Regione Liguria e l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Le Regioni Toscana, Piemonte e Liguria hanno sollevato 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) e, tra di esse, del comma 291 dell'articolo 1.

1.1. - L'articolo 1, comma 291, della legge n. 266 del 2005 prevede che con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sono definiti i criteri e le modalità di certificazione dei bilanci delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, degli istituti di ricovero e cura, degli istituti zooprofilattici e delle aziende ospedaliere universitarie.

2. - Le Regioni ricorrenti, con argomentazioni sostanzialmente simili, censurano questa disposizione in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, contestando la natura di dettaglio della disciplina demandata al decreto statale, relativa ai criteri ed alle modalità della certificazione dei bilanci delle istituzioni sanitarie ed assimilate, ovvero ad ambiti di disciplina riconducibili, a seconda delle varie prospettive possibili, a materie comunque concorrenti, quali l'organizzazione sanitaria, la ricerca scientifica e tecnologica o l'armonizzazione dei bilanci pubblici ed il coordinamento della finanza pubblica.

La sola Regione Liguria denuncia anche la violazione dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione, in riferimento alle proprie competenze esclusive in materia di agricoltura e zootecnia.

Le Regioni Toscana e Liguria lamentano, altresì, la violazione dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione, in quanto l'articolo 1, comma 291, della legge n. 266 del 2005 demanda ad un regolamento statale la disciplina normativa di una materia non di competenza esclusiva dello Stato.

3. - I tre ricorsi, limitatamente all'impugnazione dell'articolo 1, comma 291, della legge n. 266 del 2005, risultano connessi per oggetto e possono pertanto essere riuniti per essere decisi con unica pronuncia.

4. - Le questioni non sono fondate.

4.1. - La certificazione dei bilanci trova il suo fondamento giuridico nell'esigenza di garantire la chiarezza, la veridicità e la correttezza dei bilanci medesimi e, più in generale, della contabilità di un soggetto economico.

Nella specie, la previsione della certificazione dei bilanci per le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, gli istituti di ricovero e cura, gli istituti zooprofilattici e le aziende ospedaliere universitarie ovvero per amministrazioni pubbliche del settore sanitario ha il chiaro scopo di garantire un maggiore controllo su questi rilevanti e numerosi centri autonomi di spesa pubblica.

Si tratta, pertanto, di un intervento normativo da ascrivere alla materia concorrente dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento delle finanze pubbliche.

4.2. - In questo ambito, allo Stato spetta indiscutibilmente la previsione dei principi fondamentali della materia. Ed è sicuramente un principio fondamentale della materia quello di imporre agli enti in questione la certificazione dei bilanci.

Senonché, come la giurisprudenza di questa Corte ha già rilevato (sentenza n. 376 del 2003) il coordinamento finanziario può richiedere, per la sua stessa natura, anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo.

In questa specifica materia, non può, infatti, ritenersi preclusa alla legge statale la possibilità di prevedere e disciplinare siffatti poteri, anche in forza dell'art. 118, primo comma, della Costituzione. Infatti il carattere "finalistico" dell'azione di coordinamento non solo giustifica la posizione di principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 Cost., ma anche la collocazione a livello centrale di poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento – che di per sé eccede inevitabilmente, in parte, le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali – possa essere concretamente realizzata.

La giurisprudenza di questa Corte (si veda, ancora, la sentenza n. 376 del 2003) ha, peraltro, chiarito che i poteri in questione devono essere configurati in modo consono all'esistenza di sfere di autonomia, costituzionalmente garantite, rispetto alle quali l'azione di coordinamento non può mai trasformarsi in attività di direzione o in un indebito condizionamento dell'autonomia regionale.

4.3. - Il potere attribuito dall'impugnato comma 291 dell'articolo 1 della legge n. 266 del 2005 ai Ministri della salute e dell'economia e delle finanze può e deve essere inteso in armonia con i criteri ora indicati: vale a dire, come potere di adottare le misure tecniche necessarie per assicurare che la certificazione dei bilanci delle istituzioni del settore sanitario avvenga con criteri e modalità idonee a garantirne l'effettività e l'efficacia, nonché al fine di consentire la comparabilità dei dati a livello nazionale.

4.4. - L'esercizio di tale potere risulta, d'altra parte, subordinato all'intesa in sede di Conferenza unificata sullo schema di decreto.

Questa forma di coinvolgimento delle Regioni appare pienamente coerente con la giurisprudenza di questa Corte, sopra richiamata, laddove richiede, *in subiecta materia*, una garanzia procedimentale dell'autonomia regionale.

Inoltre, la previsione dell'intesa appare sufficiente a contrastare l'eventuale assunzione, da parte del decreto medesimo, di contenuti lesivi dell'autonomia garantita agli enti territoriali: ferma restando, naturalmente, la possibilità per questi ultimi di esperire, nell'ipotesi di lesione della propria autonomia, i rimedi consentiti dall'ordinamento, ivi compreso, se del caso, il conflitto di attribuzione davanti a questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni Toscana, Piemonte e Liguria 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 non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 291, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo, quarto e sesto comma, della Costituzione, dalle Regioni Toscana, Piemonte e Liguria, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2007.

Sentenza del 27 aprile 2007 n. 137		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regioni: Piemonte e Campania	
Resistente	Presidente del Consiglio dei Ministri	
Materia	Politiche sociali Istituzione fondi speciali in materie riservate alla competenza residuale delle Regioni	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
art. 1, comma 336, legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato-legge finanziaria 2006)	artt. 117, quarto comma, 118 e 119 Cost.	illegittimità costituzionale
Nota di sintesi		
<p>E' da considerare illegittima la disposizione normativa statale che prevede l'istituzione di un fondo speciale in materie non ricomprese in una specifica competenza esclusiva statale e pertanto riservate alla competenza residuale o concorrente delle Regioni. La finalità sociale del fondo istituito, nel caso di specie, per la concessione di garanzie agli intermediari finanziari per la contrazione di mutui diretti all'acquisto o alla costruzione della prima casa di abitazione da parte di soggetti privati che rientrano in particolari condizioni di reddito e di età, non rende ammissibile la disposizione in esame dato che tale finalità non trova la propria fonte legittimatrice in nessuna delle materie di competenza esclusiva dello Stato.</p>		

SENTENZA N. 137

ANNO 2007

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	"
- Romano	VACCARELLA	"
- 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 336, 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 Piemonte e Campania, notificati, rispettivamente, il 24 e 27 febbraio 2006, depositati in cancelleria il 3 marzo 2006 ed iscritti ai nn. 35 e 36 del registro ricorsi 2006.

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

udito nell'udienza pubblica del 20 marzo 2007 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi gli avvocati Emiliano Amato per la Regione Piemonte, Vincenzo Coccozza per la Regione Campania e gli avvocati dello Stato Franco Favara e Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Con distinti ricorsi, le Regioni Piemonte e Campania hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006).

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nella legge n. 266 del 2005, vengono in esame in questa sede quelle relative al comma 336 dell'art. 1.

Poiché entrambe le ricorrenti impugnano il citato comma 336 in riferimento ai medesimi parametri costituzionali (artt. 117, quarto comma, 118 e 119 della Costituzione), può essere disposta la riunione dei relativi giudizi.

2. - Preliminarmente deve essere esaminata l'eccezione sollevata dalla difesa erariale nei confronti del ricorso della Regione Campania. A detta del resistente, quest'ultima non avrebbe indicato alcun parametro costituzionale; la questione sarebbe, dunque, inammissibile. L'eccezione non può essere accolta per le seguenti ragioni: innanzitutto, nella parte motiva del ricorso è espressamente indicato l'art. 117, quarto comma, Cost., quale norma costituzionale violata; in secondo luogo, sono chiaramente desumibili dalla motivazione del ricorso gli altri parametri costituzionali evocati (artt. 118 e 119 Cost.).

3. - La questione è fondata.

Questa Corte ha già espresso, con ripetute pronunce, il proprio giudizio di illegittimità costituzionale delle norme, inserite in varie leggi finanziarie, che prevedono l'istituzione di fondi speciali in materie riservate alla competenza residuale o concorrente delle Regioni (*ex plurimis*, sentenze n. 118 del 2006, n. 231 del 2005, n. 423 del 2004).. La valutazione non cambia se la norma, come nel caso di specie, prevede prestazioni direttamente fruibili da privati, mediante una garanzia di ultima istanza, per consentire ai meno abbienti – e specificamente ai giovani che non sono in possesso di un contratto di lavoro a tempo indeterminato – di coprire, al di là delle usuali garanzie ipotecarie, l'intero prezzo dell'immobile da acquistare. Difatti, la finalità sociale della norma impugnata non vale a rendere ammissibile la costituzione di un fondo speciale, mediante «disposizioni che non trovano la loro fonte legittimatrice in alcuna delle materie di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione. Pertanto, poiché si verte in materie nelle quali non è individuabile una specifica competenza statale, deve ritenersi sussistente la competenza della Regione» (sentenza n. 118 del 2006).

Né vale invocare – come fa l'Avvocatura dello Stato – la lettera e) del secondo comma dell'art. 117 Cost., giacché la norma censurata non incide sul risparmio o sui mercati finanziari, ma si limita ad aggiungere un'ulteriore garanzia, da parte dello Stato, per rendere possibile la stipulazione, da parte di giovani senza lavoro fisso e con basso reddito, di normali contratti di mutuo con finalità di acquisto della prima casa. In altre parole, la norma in questione non detta particolari regole di accesso al credito, ma fornisce – in violazione tuttavia della competenza legislativa regionale – supporto a determinate categorie di persone, nell'ambito di una politica sociale che non richiede alcuna modifica del funzionamento dei mercati finanziari.

4. - Restano assorbiti gli altri profili di illegittimità costituzionale prospettati dalle Regioni ricorrenti.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse, nei confronti dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la

formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), dalle Regioni Piemonte e Campania, con i ricorsi indicati in epigrafe;
riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 336 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 aprile 2007.

Sentenza del 18 aprile 2007 n. 156		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	Regione Campania	
Interveniente	Presidente del Consiglio dei Ministri	
Materia	Trasporti	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
art. 1, comma 3, della legge della Regione Campania 12 novembre 2004, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2004)	Artt. 3, 97, 117, 123 e 127 Cost.	illegittimità costituzionale
art. 17, comma 1, della legge della Regione Campania 5 agosto 1999, n. 5 (Disposizioni di finanza regionale)	Artt. 3, 97, 117, 123 e 127 Cost.	illegittimità costituzionale
Nota di sintesi		
<p>Va dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, c. 3, della l. Regione Campania n. 8/2004 e 17, comma 1, della l. Regione Campania n. 5/1999, nella parte in cui prevedono che il termine entro il quale la Giunta regionale determina l'ammontare dei conguagli da operare sui contributi di esercizio versati in acconto a favore delle aziende di trasporto pubblico locale, relativamente agli anni 1994, 1995, 1996 e 1997, originariamente fissato al 31 maggio dell'anno successivo a quello cui il contributo si riferisce, sia differito a tre mesi dalla entrata in vigore della legge medesima, e che il termine di cui sopra sia ulteriormente differito di novanta giorni dalla data della entrata in vigore della stessa legge regionale.</p>		

SENTENZA N. 156

ANNO 2007

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	"
- Romano	VACCARELLA	"
- 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, comma 3, della legge della Regione Campania 12 novembre 2004, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2004), e dell'art. 17, comma 1, della legge della Regione Campania 5 agosto 1999, n. 5 (Disposizioni di finanza regionale), promosso con ordinanza del 24 novembre 2005 dal Tribunale amministrativo regionale della Campania, sede di Napoli, sui ricorsi riuniti proposti dall'Azienda Napoletana Mobilità S.p.a. (A.N.M.) e dal Comune di Napoli contro la Regione Campania, iscritta al n. 17 del registro ordinanze 2006 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2006.

Visti gli atti di costituzione dell'A.N.M. e del Comune di Napoli;

udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 2007 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi gli avvocati Orazio Abbamonte per l'A.N.M. e Giovanni Leone per il Comune di Napoli.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale della Campania, sede di Napoli, dubita, in relazione agli artt. 3, 97, 117, 123 e 127 della Costituzione, della legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, della legge della Regione Campania 12 novembre 2004, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2004), e 17, comma 1, della legge della Regione Campania 5 agosto 1999, n. 5 (Disposizioni di finanza regionale), nella parte in cui prevedono, quanto alla disposizione contenuta nella legge regionale n. 5 del 1999, che, in deroga a quanto disposto dall'art. 10 della legge della Regione Campania 25 gennaio 1983, n. 16 (Interventi regionali in materia di servizi di trasporto pubblico locale per viaggiatori), il termine entro il quale la Giunta regionale determina l'ammontare dei conguagli da operare sui contributi di esercizio versati in acconto a favore delle aziende di trasporto pubblico locale relativamente agli anni 1994, 1995, 1996 e 1997, originariamente fissato al 31 maggio dell'anno successivo a quello cui il contributo si riferisce, sia differito a tre mesi dalla entrata in vigore della legge medesima, e, quanto alla disposizione contenuta nella legge regionale n. 8 del 2004, che il termine di cui sopra sia ulteriormente differito di novanta giorni dalla data della entrata in vigore della stessa legge regionale n. 8 del 2004.

2.1. - In via preliminare, quanto alla giurisdizione del rimettente, osserva questa Corte che il giudice *a quo*, dato conto della esistenza di diversificati orientamenti giurisprudenziali in materia, motiva in maniera non implausibile, facendo proprio un orientamento espresso dal Consiglio di Stato, riguardo alla sua giurisdizione sulla pretesa di fronte a lui azionata.

Questa circostanza, tenuto conto della costante giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale «la inammissibilità delle questioni incidentali di legittimità costituzionale, sotto il profilo della carenza della giurisdizione del giudice *a quo* può verificarsi solo quando il difetto di giurisdizione emerga in modo macroscopico e manifesto, cioè *ictu oculi*» (*ex multis*, [sentenze n. 144 del 2005](#), [n. 179 del 1999](#) e [n. 98 del 1997](#); nonché l'[ordinanza n. 167 del 1997](#)), vale di per sé ad escludere la inammissibilità, sotto tale profilo, della questione prospettata.

2.2 - Sempre in via preliminare, non v'è, infine, dubbio che la sollevata questione sia rilevante nel giudizio *a quo* dato che esso verte sulla legittimità o meno del provvedimento con cui, in applicazione delle due disposizioni censurate, è stato determinato, ben oltre la scadenza del termine indicato dall'art. 10 della legge regionale della Campania n. 16 del 1983, l'ammontare dei conguagli da operare sui contributi di esercizio versati a favore delle aziende di trasporto pubblico locale relativamente agli anni 1994, 1995, 1996 e 1997. Pertanto, il rimettente deve valutare, alla stregua delle disposizioni censurate, la tempestività del provvedimento amministrativo di fronte a lui impugnato.

3. - Il rimettente censura le due disposizioni denunciate in quanto, a suo avviso, le medesime determinano, in successione, la duplice riapertura di un termine procedimentale, ritenuto perentorio, senza che tale effetto trovi una sua giustificazione sia sotto il profilo della ragionevolezza sia sotto quello del rispetto del principio di buona amministrazione, essendo, invece, esse esclusivamente finalizzate a rimediare all'avvenuta inosservanza, da parte della struttura amministrativa regionale, dell'originario termine, inutilmente decorso senza che fosse stata operata la determinazione dell'ammontare dei conguagli di cui all'art. 2 della legge regionale n. 16 del 1983. Aggiunge il rimettente che, essendo stato riaperto il detto termine solo con

riferimento a talune annualità, il legislatore regionale, dettando una duplice disciplina per situazioni diversificate solo in relazione all'anno di riferimento del conguaglio, avrebbe, altresì, realizzato una ingiustificata disparità di trattamento di posizioni che, per il resto, sono fra loro identiche.

4.1. - La questione è fondata.

4.2. - Deve concordarsi con il rimettente in ordine alla perentorietà del termine previsto dall'art. 10 della legge regionale n. 16 del 1983. Depongono, in tal senso, argomenti sia logici sia funzionali. E' lo stesso legislatore regionale che, con le due disposizioni oggetto di censura, detta una sostanziale interpretazione autentica della disposizione originaria. Infatti, ove l'art. 17, comma 1, della legge della Regione Campania n. 5 del 1999 e l'art. 1, comma 3, della successiva legge n. 8 del 2004 non avessero avuto come presupposto interpretativo la perentorietà del termine stabilito dal citato art. 10 della legge regionale n. 16 del 1983, priva di senso sarebbe stata la loro stessa adozione, dato che hanno come unico contenuto l'espressa previsione di una disciplina in deroga alla scadenza del termine in questione.

E', del resto, la stessa analisi letterale dei due testi normativi censurati che fa pervenire a questa conclusione. Nel comma 1 dell'art. 17 della legge regionale n. 5 del 1999 si prevede che «In deroga a quanto disposto all'articolo 10 della legge regionale 25 gennaio 1983, n. 16, la Giunta regionale determina, entro tre mesi dalla entrata in vigore della presente legge, i conguagli dei contributi di esercizio erogati in acconto per gli anni 1994, 1995, 1996 e 1997». Questa disposizione della legge regionale, nel prorogare il termine per i conguagli, reca, prevedendo che quanto essa sancisce avvenga "in deroga" rispetto alla precedente normativa, una interpretazione autentica, implicita ma dal significato univoco, del contenuto dell'art. 10 della legge regionale n. 16 del 1983 e, quindi, del valore da attribuire al termine in esso previsto.

Analoga lettura deve darsi del comma 3 dell'art. 1 della legge regionale n. 8 del 2004, il quale dispone che «il termine previsto dalla legge regionale 5 agosto 1999, n. 5, articolo 17, è differito di novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge». Anche esso, facendo riferimento a quanto prevedeva l'art. 17 della legge n. 5 del 1999, è derogatorio del termine stabilito nell'art. 10 della legge Regione Campania n. 16 del 1983 del quale riafferma, dopo che il locale Tribunale amministrativo regionale si era pronunciato in tal senso, la perentorietà.

L'argomento funzionale è legato al fatto che solo la individuazione di un termine perentorio consente di determinare con la necessaria precisione, alla scadenza del termine stesso, lo stato finanziario, da rappresentare nei documenti contabili, delle aziende di trasporto pubblico che beneficiano dei contributi in questione.

4.3. - Riguardo a questa ultima affermazione risulta opportuno anche un attento esame di quanto ha disposto la legge quadro in materia e, soprattutto, delle interrelazioni che essa ha stabilito tra le varie fasi che contribuiscono a formare il disegno organico che la suddetta legge è venuta a comporre relativamente al trasporto pubblico locale.

La legge 10 aprile 1981, n. 151 (Legge quadro per l'ordinamento, la ristrutturazione ed il potenziamento dei trasporti pubblici locali. Istituzione del Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio e per gli investimenti nel settore), dopo aver precisato, all'art. 1, che in essa sono stabiliti «i principi fondamentali cui le regioni a statuto ordinario devono attenersi nell'esercizio delle potestà legislative e di programmazione, in materia di trasporti pubblici locali», ha previsto, alla lettera c) dell'art. 2, che le Regioni «nell'ambito delle loro competenze [...] adottano programmi poliennali o annuali di intervento, sia per gli investimenti sia per l'esercizio dei trasporti pubblici locali».

Dopo che nel primo comma dell'art. 5 viene previsto che «i contributi per l'esercizio e per gli investimenti di cui alla lettera c) dell'art. 2, relativi ai servizi di trasporto pubblico locale di cui al primo comma dell'art. 1, sono erogati dalla regione direttamente ovvero tramite gli enti» locali o i loro consorzi, nel successivo art. 6 si prevede che «i contributi di esercizio, di cui all'articolo 5, sono erogati dalla regione, sulla base di principi e

procedure stabiliti con legge regionale, con l'obiettivo di conseguire l'equilibrio economico dei bilanci dei servizi di trasporto e sono determinati annualmente calcolando: a) il costo economico standardizzato del servizio con riferimento a criteri e parametri di rigorosa ed efficiente gestione, distinto per categorie e modi di trasporto e tenuto conto, attraverso analisi comparate, della qualità del servizio offerto e delle condizioni ambientali in cui esso viene svolto; b) i ricavi del traffico presunti derivanti dall'applicazione di tariffe minime stabilite dalla regione, con il concorso degli enti locali interessati [...]; c) l'ammontare dei contributi, entro i limiti dello stanziamento di cui all'articolo 5, da erogare alle imprese od esercizi di trasporto sulla base di parametri obiettivi per coprire la differenza tra costi e ricavi come sopra stabiliti».

Da questo complesso normativo, delineato dalla legge-quadro nazionale, cui, come indicato nel successivo punto 6.2, la Regione Campania si è adeguata con la legge regionale 25 gennaio 1983, n. 16, emerge che la previsione dei contributi di esercizio erogati dalla Regione aveva «l'obiettivo di conseguire l'equilibrio economico dei bilanci dei servizi di trasporto» (art. 6, primo comma, della legge n. 151 del 1981).

Ne deriva, quindi, che il termine stabilito per il conguaglio tra quanto corrisposto dalla Regione in via preventiva e quanto effettivamente dovuto non può che essere perentorio, posto che la sua determinazione viene ad essere presupposto necessario per il conseguimento di una finalità (il citato «equilibrio economico dei bilanci dei servizi di trasporto») che – considerato che l'A.N.M. è integralmente partecipata dal Comune – costituisce una delle modalità di attuazione del principio del “buon andamento” della pubblica amministrazione.

4.4. - Alla considerazione che la perentorietà di un termine non può che riguardare tutte le parti interessate alla fattispecie cui quel termine si riferisce, e, quindi, nel caso della presente legge, anche l'A.N.M. e il Comune di Napoli ed al conseguenziale quesito relativo al *quid agitur* nel caso in cui il conguaglio avesse comportato una partita attiva per questi ultimi soggetti, fornisce adeguata risposta quanto affermato da questa Corte nella [sentenza n. 355 del 2002](#). In essa, esaminando il caso in cui una Pubblica Amministrazione era rimasta silente di fronte ad una richiesta, avente carattere pretensivo, di un soggetto privato, si è precisato che «la mancata osservanza del termine a provvedere non comporta la decadenza dal potere, ma vale a connotare in termini di illegittimità il comportamento della pubblica amministrazione, nei confronti del quale i soggetti interessati alla conclusione del procedimento possono insorgere utilizzando, per la tutela della propria situazione soggettiva, tutti i rimedi che l'ordinamento appresta in via generale in simili ipotesi (dal risarcimento del danno all'esecuzione del giudicato che abbia accertato l'inadempienza della pubblica amministrazione)».

E' opportuno sottolineare che a questa conclusione, nella citata sentenza, si è giunti facendo riferimento alla «chiara lettera della legge n. 241 del 1990» che fissa in via suppletiva in trenta giorni il termine in cui l'Amministrazione deve provvedere «a prescindere dall'efficacia ampliativa o restrittiva della sfera giuridica dei destinatari dell'atto (sentenza n. 262 del 1997)», mentre, nel caso di cui alla legge in oggetto, è lo stesso art. 10 della legge regionale n. 16 del 1983 che fissa il termine non derogabile.

5. - E' indubbio che le due disposizioni impugnate, prevedendo ambedue la riapertura di un termine già spirato, si caratterizzano per essere dotate di efficacia retroattiva.

Più volte questa Corte è intervenuta per scrutinare la rispondenza ai principi della Carta costituzionale di disposizioni aventi forza di legge dotate di efficacia retroattiva. In tali occasioni la Corte ha precisato che, «al di fuori della materia penale (dove il divieto di retroattività della legge è stato elevato a dignità costituzionale dall'art. 25 Cost.), l'emanazione di leggi con efficacia retroattiva da parte del legislatore incontra una serie di limiti che questa Corte ha da tempo individuato e che attengono alla salvaguardia, tra l'altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma

e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» ([sentenza n. 282 del 2005](#) e, nello stesso senso, fra le molte, le [sentenze n. 525 del 2000](#) e [n. 416 del 1999](#)).

In particolare, con riferimento al rispetto del principio dell'affidamento quale limite alla possibilità per il legislatore di incidere, con norme dotate di efficacia retroattiva, su situazioni sostanziali poste in essere in vigore di leggi precedenti, la Corte ha affermato che il criterio in base al quale deve svolgersi il giudizio di costituzionalità è dettato dalla rispondenza o meno a criteri di ragionevolezza del regolamento di interessi, innovativo rispetto a quello preesistente, che scaturisce dalla norma sopravvenuta (in questi termini, fra le altre, le [sentenze n. 446 del 2002](#), [n. 419 del 2000](#), [n. 416 del 1999](#) e [n. 822 del 1988](#)).

6.1. - Esaminando la fattispecie normativa, ritiene questa Corte che l'assetto degli interessi in questione, che è stato realizzato tramite la insistita rimessione in termini degli uffici regionali, recuperando, quindi, una situazione soggettiva ormai consumatasi, non corrisponda al più volte richiamato criterio di ragionevolezza.

Attraverso le norme oggetto del giudizio di costituzionalità, infatti, il legislatore regionale, non solo ha perseguito esclusivamente lo scopo di porre rimedio alla prolungata inerzia della sua struttura amministrativa, sacrificando contemporaneamente, all'esito di una arbitraria ponderazione, la posizione di altri soggetti, ma ciò ha fatto non nella immediatezza dello spirare del termine entro il quale la azione amministrativa doveva trovare il suo ordinario compimento, bensì a distanza di un periodo di tempo che, per la sua considerevole ampiezza, non poteva che avere rafforzato nei soggetti coinvolti dalle dette disposizioni il giustificato affidamento nell'avvenuto consolidamento della situazione sostanziale che nel frattempo si era creata.

6.2. - Si deve altresì considerare che la disposizione – la quale originariamente prevedeva per il conguaglio il termine del «31 maggio dell'anno successivo a quello cui il contributo» si riferiva (cioè il primo comma dell'art. 10 della legge della Regione Campania n. 16 del 1983) – inseriva detta operazione nell'ambito di una articolata procedura avente molteplici finalità. Infatti il conguaglio tra l'importo dovuto e il contributo corrisposto dalla Regione anticipatamente era la risultante di una serie di elementi specificamente indicati nel citato art. 10.

Detto conguaglio doveva cioè avvenire sulla base: «a) delle percorrenze risultanti dai programmi di esercizio [...]; b) della revisione del costo economico standardizzato [...]; c) dei parametri di utilizzo dei veicoli e del personale risultanti a consuntivo per ciascuna azienda [...]; d) dei ricavi effettivamente conseguiti».

Si trattava, in sostanza, di una serie di elementi che, nell'immediato, servivano a determinare l'importo del conguaglio, ma che, nella sistematica della legge, avevano anche la funzione di fornire importanti dati in ordine alla possibilità di miglioramento del servizio svolto dalla concessionaria. Significativamente l'art. 2, primo comma, della stessa legge regionale n. 16 del 1983, nello stabilire che «i contributi di cui all'art. 1 [cioè quelli di esercizio, erano] determinati dalla Giunta regionale annualmente per ciascuna azienda entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello cui i contributi si riferi[vano]», prevedeva che il calcolo avvenisse tenendo conto, tra l'altro, del «costo economico standardizzato dei servizi» a sua volta riferito «a criteri e parametri di rigorosa ed efficiente gestione, distinto per categorie e modi di trasporto e tenuto conto, attraverso analisi comparate, della qualità del servizio offerto e delle condizioni ambientali in cui esso [veniva] svolto» nonché dei «ricavi del traffico presunti derivanti dall'applicazione di tariffe minime stabilite dalla Regione». Era altresì previsto che «la Giunta regionale, tenuto conto dei contributi per gli investimenti operati per l'attuazione dei programmi

aziendali, determina[ss]e] annualmente l'incremento del rapporto ricavi-costi che [doveva] essere assicurato a livello regionale attraverso le tariffe, nonché attraverso i provvedimenti di organizzazione e ristrutturazione aziendale e l'adozione di idonee misure di organizzazione del traffico».

Risulta, quindi, che la normativa dava vita ad un sistema circolare in cui i dati che erano previsti per l'effettuazione del conguaglio (cioè le percorrenze, la revisione del costo economico standardizzato, i parametri di utilizzo dei veicoli e del personale, i ricavi effettivamente conseguiti) avevano un fine ulteriore rispetto alla definizione del saldo contabile tra la Regione e il concessionario e alla determinazione degli importi in acconto per l'anno successivo. Essi servivano cioè per sottoporre alla Regione gli elementi necessari per valutare: la «rigorosa ed efficiente gestione», la «qualità del servizio offerto e delle condizioni ambientali in cui esso [veniva] svolto», «i provvedimenti di organizzazione e ristrutturazione aziendale» e l'opportunità della «adozione di idonee misure di organizzazione del traffico». E', quindi, evidente che i dati del conguaglio assolvono alla loro funzione se forniti nell'immediatezza, non certo se affastellati in una richiesta distanziata anche di una decina d'anni dal periodo cui i dati stessi si riferiscono. L'estrapolazione del solo saldo contabile da una procedura finalizzata a rendere il servizio del trasporto pubblico locale più efficiente e più rispondente alle esigenze, evidenzia ancora di più l'irragionevolezza del contenuto delle censurate disposizioni.

7. - Rimangono assorbiti i residui profili di illegittimità dedotti dal rimettente.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, della legge della Regione Campania 12 novembre 2004, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2004), e 17, comma 1, della legge della Regione Campania 5 agosto 1999, n. 5 (Disposizioni di finanza regionale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 18 aprile 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'8 maggio 2007.

Sentenza del 18 aprile 2007 n. 157

Sentenza del 18 aprile 2007 n. 157		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione: Campania	
Resistente	Presidente del Consiglio dei Ministri	
Materia	Istituzionale - finanze	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
art. 1, comma 54, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato) (legge finanziaria 2006)	Artt. 117 e 119 Cost.	illegittimità costituzionale
Nota di sintesi		
<p>Va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, c. 54, della l. n. 266/2005, nella parte in cui si riferisce ai titolari degli organi politici regionali; il citato comma, infatti, nel fissare la riduzione delle indennità corrisposte ai titolari degli organi politici regionali «nella misura del 10 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005», pone un precetto specifico e puntuale, comprimendo l'autonomia finanziaria regionale ed eccedendo dall'ambito dei poteri statali in materia di coordinamento della finanza pubblica. La legge statale può prescrivere criteri e obiettivi (ad esempio, il contenimento della spesa pubblica), non imporre alle Regioni minutamente gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi, dato che ciò si risolve in un'indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. alle autonomie regionali.</p>		

SENTENZA N. 157

ANNO 2007

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	"
- Romano	VACCARELLA	"
- 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 54 e 55, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), promosso con ricorso della Regione Campania, notificato il 27 febbraio 2006, depositato in cancelleria il 3 marzo 2006 ed iscritto al n. 36 del registro ricorsi 2006.

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

udito nell'udienza pubblica del 20 marzo 2007 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi gli avvocati Vincenzo Cocozza per la Regione Campania e gli avvocati dello Stato Franco Favara e Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - La Regione Campania censura, insieme ad altre disposizioni, i commi 54 e 55, dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006). Oggetto della questione di legittimità è se le predette norme

statali, nel ridurre le indennità corrisposte ai titolari di organi politici regionali, abbiano posto un limite all'entità di una singola voce di spesa del bilancio regionale, in violazione degli artt. 114, 117, 118 e 119 della Costituzione. In particolare, la Regione lamenta la lesione sia della propria autonomia finanziaria, sia di quella degli organi politici regionali e ritiene, alla luce della giurisprudenza costituzionale, illegittima una previsione normativa statale recante limiti all'entità di una singola voce di spesa ([sentenza n. 390 del 2004](#)).

2. - L'impugnazione delle citate disposizioni viene trattata separatamente rispetto ad altre questioni promosse dalla Regione Campania con il medesimo ricorso, che formano oggetto di distinte pronunce.

3. - La questione relativa al comma 55 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 è inammissibile.

Come rilevato dall'Avvocatura generale dello Stato, il predetto comma disciplina l'entrata in vigore e il periodo di efficacia della riduzione del trattamento economico dei sottosegretari di Stato, disposta dal correlato comma 53; ma quest'ultima disposizione non è stata impugnata dalla Regione ricorrente.

4. - Parimenti inammissibile è l'impugnazione del comma 54 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, in riferimento alla pretesa violazione degli artt. 114 e 118 Cost., mancando del tutto la motivazione in ordine a tali parametri.

5. - Invece, è fondata la questione relativa allo stesso comma 54, in riferimento agli artt. 117 e 119 Cost.

5.1. - Come emerge dal ricorso, la Regione chiede una pronuncia caducatoria della norma che riduce le indennità corrisposte ai soli titolari degli organi politici regionali, non assumendo rilievo la circostanza che nella successiva memoria essa accenni al proprio ruolo di «ente esponenziale» «degli enti locali».

La legge 10 febbraio 1953, n. 62 (Costituzione e funzionamento degli organi regionali) demanda la fissazione delle indennità spettanti ai titolari delle cariche politiche della Regione alle leggi regionali e ai rispettivi statuti.

Nel caso in esame, l'art. 20, numero 21), della legge 22 maggio 1971, n. 348 (Approvazione, ai sensi dell'art. 123, comma secondo, della Costituzione, dello Statuto della Regione Campania), dispone che spetta al Consiglio regionale determinare le indennità dei consiglieri, dei componenti della giunta e degli altri organi della Regione. In attuazione dello statuto, la legge regionale 4 luglio 1991, n. 10 (Integrazione e modifica della legge regionale 5 agosto 1972, n. 5 concernente: determinazione delle indennità spettanti ai consiglieri regionali della Campania, ai componenti della giunta e degli uffici consiliari in relazione alle funzioni esercitate, in attuazione dell'art. 20, n. 21, dello statuto regionale e successive modificazioni), determina l'ammontare delle indennità spettanti ai titolari delle cariche politiche regionali.

Invece, la disciplina delle indennità spettanti agli organi politici degli enti locali è contenuta nel Capo IV (Status degli amministratori locali), del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), che pone limiti alla fissazione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza e ne demanda la determinazione ad un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali (art. 82 commi 1, 2 e 8).

5.2. - Il censurato comma 54, nel fissare la riduzione delle indennità corrisposte ai titolari degli organi politici regionali «nella misura del 10 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005», pone un precetto specifico e puntuale, comprimendo l'autonomia finanziaria regionale ed eccedendo dall'ambito dei poteri statali in materia di coordinamento della finanza pubblica ([sentenza n. 417 del 2005](#)).

La legge statale può prescrivere criteri e obiettivi (ad esempio, il contenimento della spesa pubblica), non imporre alle Regioni minutamente gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi. Ciò si risolve «in un'indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. alle autonomie regionali» (si vedano, tra le molte, le sentenze n. 88 del 2006 e n. 449 del 2005).

Ne discende l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 54, della legge n. 266 del 2005, nella parte in cui prevede la riduzione percentuale delle indennità corrisposte ai titolari degli organi politici regionali.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni sollevate con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 54, 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 si riferisce ai titolari degli organi politici regionali;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 55, della predetta legge n. 266 del 2005, promossa, in riferimento agli artt. 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 54, della stessa legge n. 266 del 2005, promossa, in riferimento agli artt. 114 e 118 della Costituzione, dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'8 maggio 2007.

Sentenza del 11 maggio 2007 n. 165

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regioni: Toscana, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia	
Resistente		
Materia	competenza legislativa	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
art. 1, commi 368 lettera b) , numero 1, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato) (legge finanziaria 2006)	art. 97 Cost	Inammissibilità della questione
art. 1, comma 369, della l. n. 266/2005	artt. 117 e 118 Cost	Inammissibilità della questione
art. 1, comma 368, lettera b) , numero 1, della l. n. 266/2005	artt. 117 e 118 Cost	illegittimità costituzionale
l'art. 1, comma 366, della l. n. 266/2005	artt. 117 e 118 Cost	illegittimità costituzionale
Nota di sintesi		
<p>E' costituzionalmente illegittimo l'art. 1, c. 366, della l. 266/2005, nella parte in cui non prevede che le caratteristiche e le modalità di individuazione dei distretti produttivi siano definite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle attività produttive, con il Ministro delle politiche agricole e forestali, con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, previa intesa con la Conferenza permanente per il rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sentite le Regioni interessate. Detta disciplina, infatti, interferisce con materie attribuite alla competenza legislativa sia concorrente, sia residuale delle Regioni, senza che sia stata prevista alcuna forma di collaborazione con queste ultime: l'attrazione al centro delle funzioni amministrative, mediante la "chiamata in sussidiarietà", benché giustificata, richiede che l'intervento legislativo preveda forme di leale collaborazione con le Regioni, nella specie non contemplato.</p>		

SENTENZA N. 165

ANNO 2007

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Francesco	AMIRANTE	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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 366, 368 e 369, 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, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia, notificati il 22 e il 27 febbraio 2006, depositati in cancelleria il 28 febbraio e il 3 e il 4 marzo 2006 ed iscritti ai numeri 28, 39 e 41 del registro ricorsi 2006.

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

udito nell'udienza pubblica del 20 febbraio 2007 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

uditi gli avvocati Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Regione Emilia-Romagna, Giandomenico Falcon per la Regione 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. - Le Regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia e Toscana, con tre distinti ricorsi, hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose norme della legge 23 dicembre 2005,

n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006).

1.1. - Le impugnazioni aventi ad oggetto l'art. 1, commi 366, 368 (*rectius*: comma 368, lettera *b*, numeri 1 e 2, e lettera *d*, censurato esclusivamente dalle prime due Regioni) e 369 (comma impugnato soltanto dalla terza ricorrente) della legge n. 266 del 2005 sono qui trattate separatamente rispetto alle altre questioni promosse nei suddetti ricorsi e, in quanto formulate in riferimento a profili e sulla scorta di argomentazioni sostanzialmente coincidenti, possono essere decise con la medesima sentenza.

2. - Le ricorrenti censurano l'art. 1, comma 366, della legge n. 266 del 2005, in riferimento agli artt. 97 (Regione Emilia-Romagna), 117, quarto e sesto comma, e 118 della Costituzione (Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia), nonché all'art. 4, numeri 2, 3, 6, 7, 8, 10, 11 e 13, e all'art. 5, numeri 7, 8 e 9, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) (Regione Friuli-Venezia Giulia), ed agli artt. 117 e 118 Cost. (Regione Toscana).

La norma disciplina i «distretti produttivi», definiti quali «libere aggregazioni di imprese articolate sul piano territoriale e sul piano funzionale, con l'obiettivo di accrescere lo sviluppo delle aree e dei settori di riferimento, di migliorare l'efficienza nell'organizzazione e nella produzione, secondo principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale, anche individuando modalità di collaborazione con le associazioni imprenditoriali».

Secondo le ricorrenti, la disposizione impugnata violerebbe i suindicati parametri costituzionali, in quanto i distretti produttivi attengono alle «materie dello sviluppo economico» (comunque a quelle del commercio e dell'industria) che, *ex art.* 117, quarto comma, Cost., spettano alla competenza legislativa residuale delle Regioni e, ad avviso della Regione Friuli-Venezia Giulia, sono riconducibili alla propria competenza legislativa primaria o concorrente, e comunque a quella residuale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. e dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Inoltre, la disciplina in esame interferirebbe con la competenza legislativa regionale in materia di politica economica e di interventi nell'economia e, anche tenendo conto dell'esistenza di una connessione con ambiti riservati alla competenza dello Stato (ad esempio, in materia fiscale), illegittimamente prevederebbe l'individuazione dei distretti produttivi con decreto interministeriale. Peraltro, secondo le ricorrenti, anche qualora siffatta modalità fosse ritenuta legittima, la disposizione sarebbe comunque viziata, poiché neppure è prevista la partecipazione delle Regioni in detta fase, in particolare, nella forma dell'acquisizione dell'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Infine, in contrasto con l'art. 117, sesto comma, Cost., la regolamentazione dei distretti produttivi è demandata a decreti interministeriali e, in ogni caso, in violazione del principio di legalità sostanziale, non sono stati stabiliti criteri e parametri legislativi; inoltre, in contrasto con l'art. 118 Cost., non sussistono – comunque non sono state indicate – le ragioni che giustificerebbero l'attrazione in sussidiarietà allo Stato della disciplina in esame.

2.1. - L'art. 1, comma 368, lettera *b*), numeri 1 e 2, della legge n. 266 del 2005, dispone che i distretti produttivi: svolgono attività riferibili direttamente alle imprese, secondo modalità applicative stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica; possono inoltrare istanze per l'accesso ai contributi previsti da leggi regionali, nazionali o da disposizioni comunitarie, mediante un procedimento amministrativo collettivo, stipulando apposite convenzioni, anche di tipo collettivo, aventi ad oggetto la prestazione di garanzie, secondo modalità applicative fissate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

Ad avviso delle Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia, la norma violerebbe i parametri costituzionali sopra indicati (n. 2), in quanto disciplina la «azione amministrativa in relazione alle imprese», spettante alla competenza regionale, salvo che per gli eventuali interventi di carattere macroeconomico, prevedendo altresì poteri normativi ministeriali, preclusi in relazione all'attività amministrativa regionale, vieppiù in difetto della partecipazione delle Regioni alla adozione dei

decreti previsti dalla disposizione. Inoltre, la norma illegittimamente sottrarrebbe alle amministrazioni la regolamentazione dell'attività amministrativa di propria competenza in favore di corpi espressivi degli interessi parziali delle imprese, dei quali non sono definite con legge le caratteristiche.

Infine, secondo la Regione Emilia-Romagna, il citato art. 1, comma 368, lettera *b*), numero 1, recherebbe *vulnus* anche all'art. 97 Cost., in considerazione della evidente "parzialità" del soggetto al quale sono attribuite le funzioni amministrative oggetto della medesima e della inidoneità del medesimo a valutare gli interessi pubblici.

Entrambe le ricorrenti impugnano l'indicato art. 1, comma 368, lettera *d*), numero 4, nella parte in cui regola la costituzione e l'organizzazione dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, senza prevedere la partecipazione delle Regioni, neppure in occasione dell'approvazione dello statuto dell'Agenzia, riservata alla Presidenza del Consiglio dei ministri, che esercita un potere di vigilanza sulla medesima e, con propri decreti (di natura non regolamentare), sentiti i ministeri indicati nella norma, definisce «criteri e modalità per lo svolgimento delle attività istituzionali».

2.2. - La Regione Toscana censura, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., anche l'art. 1, comma 369, della legge n. 266 del 2005, il quale stabilisce che le disposizioni recate dal comma 366, concernenti i distretti produttivi, si applicano altresì ai distretti rurali e agro-alimentari di cui all'art. 13 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228 (Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57), ai sistemi produttivi, ai sistemi produttivi locali, distretti industriali e della pesca e consorzi di sviluppo industriale definiti ai sensi dell'art. 36 della legge 5 ottobre 1991, n. 317 (Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese), nonché ai consorzi per il commercio estero di cui alla legge 21 febbraio 1989, n. 83 (Interventi di sostegno per i consorzi tra piccole e medie imprese industriali, commerciali ed artigiane).

3. - La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 368, lettera *b*), numero 1, della legge n. 266 del 2005, promossa dalla Regione Emilia-Romagna in riferimento all'art. 97 Cost., è inammissibile.

Va infatti ribadito che le Regioni possono far valere il contrasto delle disposizioni censurate con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza legislativa soltanto se tale contrasto si risolve in una esclusione o limitazione dei poteri regionali (tra le molte, [sentenze n. 116 del 2006](#), [n. 383](#) e [n. 285 del 2005](#)). Pertanto, il mancato riferimento nella prospettazione della censura ad una compressione delle competenze della ricorrente, come conseguenza della pretesa violazione dell'art. 97 Cost., non consente di affrontare il merito della questione.

3.1. - Del pari inammissibile è la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 369, della legge n. 266 del 2005, promossa dalla Regione Toscana, in relazione agli artt. 117 e 118 Cost., non essendo individuabili, in riferimento a questa norma, censure sorrette da specifiche argomentazioni. Nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, l'esigenza di una adeguata motivazione a sostegno dell'impugnativa si pone infatti in termini perfino più pregnanti che in quelli in via incidentale (*ex plurimis*, [sentenze n. 139 del 2006](#); [n. 450 del 2005](#)).

4. - Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 366, 368, lettera *b*), numeri 1 e 2, e lettera *d*), della legge n. 266 del 2005, promosse in riferimento ai parametri sopra indicati, da esaminare congiuntamente in considerazione dei profili di connessione della disciplina e della sostanziale identità delle argomentazioni con le quali le disposizioni sono censurate, sono fondate nei limiti e nei termini di seguito precisati.

4.1. - Occorre anzitutto identificare la materia nella quale si collocano le disposizioni impuginate. A questo scopo, come questa Corte ha già affermato, occorre fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina stabilita dalle norme scrutinate, per ciò che esse dispongono ([sentenze n. 450](#) e [n. 411 del 2006](#)), alla luce della *ratio* dell'intervento legislativo nel suo complesso e nei suoi punti fondamentali, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi delle norme medesime ([sentenze](#)

[n. 319](#) e [n. 30 del 2005](#)), così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato ([sentenze n. 285 del 2005](#); [n. 449 del 2006](#)).

4.1.1. - La disciplina dei distretti produttivi, come risulta anche dai lavori preparatori, è parte di un complesso di misure approntate per favorire la crescita economica del Paese; in particolare, è stata intesa come un rimedio ad alcuni profili negativi correlati alle ridotte dimensioni che caratterizzano in grandissima parte le imprese italiane. Il conseguimento di questo obiettivo è stato affidato ad un intervento mirato a «valorizzare la specificità del nostro sistema produttivo», rendendo i «distretti la piattaforma di sviluppo e “tenuta” della nostra economia» (così, la Relazione al disegno di legge), in quanto ritenuti idonei a permettere l'integrazione dell'offerta di beni e servizi da parte di imprese che svolgono attività complementari e comunque connesse, in definitiva a favorire condizioni di maggiore competitività.

Le conferenti disposizioni della legge 266 del 2005 hanno anzitutto definito, in linea generale, i distretti produttivi quali «libere aggregazioni di imprese articolate sul piano territoriale e sul piano funzionale, con l'obiettivo di accrescere lo sviluppo delle aree e dei settori di riferimento, di migliorare l'efficienza nell'organizzazione e nella produzione, secondo principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale, anche individuando modalità di collaborazione con le associazioni imprenditoriali» (comma 366).

Per conseguire tali obiettivi, si sono disciplinati gli effetti di questa peculiare forma di aggregazione, in primo luogo, sotto il profilo fiscale e finanziario (comma 368, lettere *a* e *c*, non censurate dalle ricorrenti). In secondo luogo, allo scopo di permettere uno snellimento degli adempimenti burocratici dei quali sono onerate le imprese, è stato a queste concesso di «intrattenere rapporti con le pubbliche amministrazioni e con gli enti pubblici» «per il tramite del distretto», legittimato a svolgere detti adempimenti per conto delle medesime (comma 368, lettera *b*, numero 1), anche per «facilitare l'accesso ai contributi erogati a qualunque titolo», avvalendosi appunto della «attività di consulenza ed assistenza» che i distretti produttivi potranno loro fornire (comma 368, lettera *b*, numero 2). Peraltro, il contenuto delle norme dimostra che queste riguardano la facoltà dei distretti produttivi di agire in rappresentanza delle imprese nei rapporti con le pubbliche amministrazioni, piuttosto che – come sostenuto dalle ricorrenti – la disciplina del procedimento amministrativo, perseguendo dunque una finalità resa ancor più chiara dalla previsione della ulteriore facoltà dei distretti produttivi «di stipulare, per conto delle imprese, negozi di diritto privato secondo le norme in materia di mandato di cui agli articoli 1703 e seguenti del codice civile» (comma 368, lettera *b*, numero 3, non censurato dalle ricorrenti).

L'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, oggetto del comma 368, lettera *d*), benché non strettamente connessa con la figura dei “distretti produttivi”, per espresso dettato della norma, è infine strumentale ad «accelerare il processo di circolazione della conoscenza ed accrescere la capacità competitiva delle piccole e medie imprese e delle piattaforme industriali», nonché ad «assistere le piattaforme industriali in ogni fase del percorso di ricerca, applicazione ed ingegnerizzazione di una nuova tecnologia».

4.2. - La disciplina e la *ratio* dell'intervento normativo rivelano con evidenza la finalità di realizzare una manovra di politica economica per favorire la crescita del sistema produttivo italiano. Nell'ordinamento, peraltro, già esistono discipline dirette a garantire anche siffatte esigenze di riordino e di intervento, pure conformate sulla peculiarità del sistema produttivo italiano e recanti misure dirette a favorirne lo sviluppo. Tra queste, va ricordata quella concernente i sistemi produttivi locali, definiti come «contesti produttivi omogenei, caratterizzati da una elevata concentrazione di imprese, prevalentemente di piccole e medie dimensioni, e da una peculiare organizzazione interna», nel cui ambito costituiscono un particolare sottoinsieme i “distretti industriali”, «caratterizzati da una elevata concentrazione di imprese industriali nonché dalla specializzazione produttiva di sistemi di imprese» (art. 36 della legge n. 317 del 1991, nel testo sostituito dall'art. 6 della legge 11 maggio 1999, n. 140). Si tratta di una disciplina che ha riconosciuto dal punto di vista giuridico una realtà industriale, assegnando alle Regioni il compito di individuare i citati distretti, attribuendo alle medesime compiti rilevanti, con la conseguenza che

è questa tipologia e non quella oggetto delle norme impugnate, che è stata anche puntualmente disciplinata da alcune di esse (così dalla Regione Toscana, con la delibera del Consiglio Regionale 21 febbraio 2000, n. 69, nonché dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, con la legge regionale 11 novembre 1999, n. 27, recante «Per lo sviluppo dei distretti industriali» e con la delibera della Giunta regionale del 21 luglio 2006, n. 1695).

Tuttavia, nonostante l'omologia tra i distretti industriali appena ricordati e quelli contemplati dalle norme impugnate, risulta comunque diverso l'oggetto delle discipline. Invero, la menzionata Relazione al disegno di legge in questione, dopo avere premesso che «il modello dei distretti industriali è la base su cui viene costruita la nozione più ampia di piattaforma industriale», la quale «può assumere la forma del distretto territoriale o del distretto funzionale», significativamente indica che il «distretto funzionale è una libera aggregazione di imprese che cooperano in modo intersettoriale» e, «rispetto ai tradizionali distretti territoriali», «prescinde da uno specifico territorio e si sviluppa come integrazione dell'offerta di beni e servizi da parte di imprese che svolgono attività complementari o comunque connesse».

Le norme censurate hanno realizzato precisamente questo obiettivo e, quindi, la peculiarità dei distretti produttivi va colta nella circostanza che la loro istituzione non è collegata solo ad un determinato ambito territoriale, ma può richiedere un'articolazione in più di una Regione, ognuna delle quali resta libera di disciplinare all'interno del suo ambito le figure omologhe, e tuttavia diverse, dei distretti industriali.

Lo scopo di realizzare una incisiva azione a sostegno dello sviluppo del sistema produttivo, nel quadro di una manovra di politica economica nazionale, è stato conseguito mediante un intervento articolato su molteplici piani. In particolare, la normativa in questione, da un canto, privilegia una valorizzazione di profili ulteriori rispetto a quello della collocazione territoriale delle imprese e che, nella fissazione delle modalità di individuazione delle caratteristiche dei distretti produttivi (comma 366), richiede l'apprezzamento anche di profili di carattere tecnico ed una attività di ricognizione e valutazione che non può essere adeguatamente soddisfatta a livello regionale; dall'altro, mira a realizzare una unificazione idonea a porre rimedio agli effetti negativi della ridotta dimensione delle imprese, senza tuttavia farne venire meno l'individualità.

La disciplina recata dalle norme impugnate non è stata sostanzialmente innovata dall'art. 1, commi 889, 890 e 891 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), che, tuttavia, ha apportato elementi per la sua corretta interpretazione. Il comma 890 ha introdotto nell'art. 1 della legge 266 del 2005 due nuovi commi, in virtù dei quali: «In attesa dell'adozione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di cui al comma 366 può essere riconosciuto un contributo statale a progetti in favore dei distretti produttivi adottati dalle regioni per un ammontare massimo del cinquanta per cento delle risorse pubbliche complessivamente impiegate in ciascun progetto» (comma 371-*bis*); «Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono individuati i progetti regionali ammessi al beneficio di cui al comma 371-*bis* ed i relativi oneri per il bilancio dello Stato ed eventuali ulteriori progetti di carattere nazionale, fermo restando il limite massimo di cui al comma 372» (comma 371-*ter*).

Si tratta di norme evidentemente giustificate dalla considerazione sia della complessità dell'attività necessaria per dare attuazione alla nuova disciplina, sia della possibilità per le Regioni di realizzare, nel loro ambito territoriale, progetti che permettano di conseguire scopi analoghi a quelli perseguiti con le disposizioni impugnate.

4.3. - L'oggetto e la finalità delle norme impugnate non permettono di ritenere che la relativa disciplina sia riconducibile ad una materia, lo "sviluppo economico", che sarebbe riservata alla competenza residuale delle Regioni. La locuzione costituisce una espressione di sintesi, meramente descrittiva, che comprende e rinvia ad una pluralità di materie. In tal senso, è significativo che già il 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), nel

delegare numerose funzioni alle Regioni, contemplava in un apposito Titolo (il II) le funzioni inerenti allo «sviluppo economico e attività produttive», precisando tuttavia che allo stesso erano riconducibili una pluralità di materie: agricoltura e foreste, artigianato, industria, energia, miniere e risorse geotermiche, ordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, fiere e mercati e commercio, turismo ed industria alberghiera (art. 11, comma 2).

L'art. 117 Cost. contempla molteplici materie caratterizzate da una palese connessione con lo sviluppo dell'economia, le quali sono attribuite sia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, Cost.), sia a quella concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), o residuale (art. 117, quarto comma, Cost.) delle Regioni.

La finalità avuta di mira dal legislatore statale ha dunque comportato che la disciplina recata dalle norme impugnate attiene a più materie, alcune senz'altro riservate alla competenza esclusiva dello Stato (la materia fiscale, nonché quella dell'ordinamento civile, in quanto si è regolata una peculiare figura associativa, intervenendo sulla disciplina delle modalità di contrarre e della rappresentanza). Tuttavia, proprio in quanto le disposizioni sono dirette a realizzare una complessa manovra concernente lo sviluppo dell'economia e del sistema produttivo italiano, esse incidono anche su materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni, sia concorrente (quale la «ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi»: *ex plurimis*, [sentenze n. 31 del 2005](#) e [n. 423 del 2004](#)), sia residuale (quali il commercio: [sentenza n. 1 del 2004](#); l'industria, l'artigianato: [sentenza n. 162 del 2005](#)). Analogamente, l'attività della Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione – pur se non imprescindibilmente connessa ai distretti produttivi – è riconducibile a materie spettanti alla competenza legislativa concorrente delle Regioni (in particolare, alla ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi) ed a quella residuale (industria). Il comma 368, lettera *d*), attribuisce infatti a detta Agenzia, tra gli altri, i compiti di provvedere alla «diffusione di nuove tecnologie e delle relative applicazioni industriali», nonché di promuovere «l'integrazione fra il sistema della ricerca ed il sistema produttivo attraverso l'individuazione, valorizzazione e diffusione di nuove conoscenze, tecnologie, brevetti ed applicazioni industriali prodotti su scala nazionale ed internazionale», anche stipulando «convenzioni e contratti con soggetti pubblici e privati che ne condividono le finalità».

Relativamente alla Regione Friuli-Venezia Giulia, va appena rilevato che alcune delle materie sulle quali incidono le norme impugnate (in particolare, commercio, industria e artigianato) sono riconducibili alla competenza legislativa regionale residuale (art. 117, quarto comma, Cost.), rispetto alla quale, come questa Corte ha già affermato, gli artt. 117 e l'art. 118 Cost. delineano forme più ampie di autonomia rispetto a quelle già attribuite dallo statuto regionale, in quanto detta competenza è soggetta ai limiti generali stabiliti dal primo comma dell'art. 117 della Costituzione, fra i quali non vi è, ad esempio, quello delle norme fondamentali di riforma economico-sociale ([sentenza n. 274 del 2003](#)), né quello dell'interesse nazionale, indicati dallo statuto speciale ([sentenza n. 328 del 2006](#)). Pertanto, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, la particolare «forma di autonomia» espressa dalle norme del titolo V della parte seconda della Costituzione in favore delle Regioni ad autonomia ordinaria si applica anche alla Regione Friuli-Venezia Giulia, in quanto «più ampia» rispetto a quella prevista dallo statuto, con conseguente corretta evocazione degli artt. 117 e 118 Cost.

4.4. - Le norme qui in esame si caratterizzano dunque in quanto, perseguendo un obiettivo complesso, interferiscono in una molteplicità di materie.

Nella specie, non è possibile comporre siffatta interferenza facendo ricorso al criterio della prevalenza, applicabile soltanto quando risulti evidente l'appartenenza del nucleo essenziale della disciplina ad una materia piuttosto che ad un'altra (per tutte, [sentenze n. 422](#) e [n. 181 del 2006](#); [n. 135](#) e [n. 50 del 2005](#)), circostanza che risulta chiaramente esclusa dal contenuto e dalla *ratio* della disciplina sopra indicati.

Tuttavia, la finalità dell'intervento e l'individuazione dell'oggetto delle norme permettono di ritenere che ci si trovi di fronte a scelte di rilevanza nazionale, in relazione alle quali, come questa Corte ha affermato, il legislatore costituzionale del 2001 ha inteso unificare in capo allo Stato

strumenti che attengono allo sviluppo dell'intero Paese, anche al di là della specifica utilizzabilità di quelli elencati nel secondo comma dell'art. 117 Cost. ([sentenze n. 242 del 2005](#) e [n. 69 del 2004](#)).

In riferimento alle materie interessate dalle disposizioni impugnate, spettanti alla competenza regionale – sia concorrente, sia residuale –, le considerazioni sopra svolte dimostrano che sussistono quelle "esigenze di carattere unitario" che legittimano l'avocazione in sussidiarietà sia delle funzioni amministrative che non possono essere adeguatamente svolte ai livelli inferiori (tra le molte, [sentenze n. 214 del 2006](#); [n. 383](#), [n. 270](#), [n. 242 del 2005](#); [n. 6 del 2004](#)), sia della relativa potestà normativa per l'organizzazione e la disciplina di tali funzioni ([sentenza n. 285 del 2005](#)), che è stata realizzata con modalità tali da escluderne l'irragionevolezza, alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità. Ciò vale anche in relazione alla norma concernente l'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, in primo luogo, in quanto l'attrazione appare giustificata dalla considerazione che lo svolgimento dell'attività di promozione dell'integrazione fra il sistema di ricerca ed il sistema produttivo, attraverso la valorizzazione e la diffusione di nuove conoscenze, tecnologie, brevetti ed applicazioni industriali prodotti su scala nazionale ed internazionale presuppone, all'evidenza, un'attività unitaria. In secondo luogo, la disciplina risulta proporzionata, dato che i compiti affidati all'Agenzia, come disciplinati dall'art. 1, comma 368, lettera *d*), della legge n. 266 del 2005, sono appunto quelli connessi all'esigenza di unitarietà e da questa giustificati, mentre l'approvazione dello statuto da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri evoca un controllo di mera legittimità.

L'attrazione al centro delle funzioni amministrative, mediante la "chiamata in sussidiarietà", benché sia giustificata, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, richiede tuttavia che l'intervento legislativo preveda forme di leale collaborazione con le Regioni (soprattutto [sentenza n. 214 del 2006](#); ma anche [sentenze n. 425](#), [n. 406](#), [n. 213 del 2006](#)). Quest'ultima condizione non risulta osservata dalle norme impugnate, mentre la circostanza che esse «trovano applicazione in via sperimentale» (art. 1, comma 371, della legge n. 266 del 2005) neppure ne esclude l'idoneità a recare *vulnus* alle competenze regionali.

La disciplina interferisce, infatti, con materie attribuite alla competenza legislativa sia concorrente, sia residuale delle Regioni, senza che, in contrasto con i principi sopra enunciati, sia stata prevista alcuna forma di collaborazione con queste ultime nella fase di definizione delle caratteristiche e delle modalità di individuazione dei distretti (comma 366), in quella di fissazione delle modalità applicative delle disposizioni di cui al comma 368, lettera *b*), numeri 1 e 2, nonché in occasione della definizione dei criteri e delle modalità per lo svolgimento delle attività istituzionali dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione (comma 368, lettera *d*, numero 4). Per porre rimedio al vizio delle norme, occorre recuperare il ruolo delle Regioni in termini di coinvolgimento delle medesime. L'incidenza della disciplina stabilita dalle norme impugnate anche in materie riconducibili alla competenza legislativa residuale di queste ultime rende indispensabile, per la loro riconduzione nell'ambito della "chiamata in sussidiarietà" da parte dello Stato, l'applicazione del modulo della concertazione necessaria e paritaria fra organi statali e Conferenza Stato-Regioni dei poteri di tipo normativo o programmatico riservati dalle disposizioni impugnate esclusivamente ad organi statali.

E' ineludibile, pertanto, che i decreti ministeriali previsti dall'art. 1, commi 366 e 368, lettera *b*), numeri 1 e 2, della legge n. 266 del 2005, siano adottati di intesa con la Conferenza Stato-Regioni, in modo da permettere alle Regioni (in materie che sarebbero di loro competenza) di partecipare alle scelte normative o programmatiche; e che il decreto interministeriale del citato comma 366 sia altresì adottato sentite le Regioni interessate dall'istituendo distretto produttivo. Per le stesse ragioni, è imprescindibile che il decreto della presidenza del Consiglio recante la definizione dei criteri e delle modalità per lo svolgimento delle attività istituzionali della Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione (dall'art. 1, comma, 368, lettera *d*, numero 4, della legge n. 266 del 2005) sia adottato di intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale delle norme ora richiamate, nella parte in cui non prevedono che gli atti indicati siano adottati previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, e quello del citato art. 1, comma 366, anche sentite le Regioni interessate.

Infine, l'illegittimità costituzionale di dette norme, per la Regione Friuli-Venezia Giulia, non è esclusa dalla cosiddetta "clausola di salvaguardia" prevista dall'art. 1, comma 610, della legge n. 266 del 2005. Infatti, va qui ribadito che detta clausola non è idonea ad escludere il vizio di legittimità della norma, qualora, come nel caso in esame, sia caratterizzata da estrema genericità e sia contenuta nel contesto di una legge recante numerose disposizioni, concernenti materie ed oggetti diversi, senza alcuna precisazione in ordine a quelle che dovrebbero ritenersi non applicabili alla ricorrente, per incompatibilità con lo statuto speciale ([sentenze n. 134](#) e [n. 118 del 2006](#)).

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riservate a separate decisioni le restanti questioni di legittimità costituzionale della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sollevate dalle Regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia e Toscana con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 366, 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 che le caratteristiche e le modalità di individuazione dei distretti produttivi siano definite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle attività produttive, con il Ministro delle politiche agricole e forestali, con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, e sentite le Regioni interessate;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 368, lettera *b*), numero 1, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, nella parte in cui non prevede che le modalità applicative della norma siano stabilite con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 368, lettera *b*), numero 2, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, nella parte in cui non prevede che le modalità applicative della norma siano stabilite con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 368, lettera *d*), numero 4, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, nella parte in cui non prevede che criteri e modalità per lo svolgimento delle attività istituzionali della Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione siano definiti con decreti di natura non regolamentare della Presidenza del Consiglio dei ministri, sentiti il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero delle attività produttive, nonché il Ministro per lo sviluppo e la coesione territoriale ed il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 368, lettera *b*), numero 1, della legge n. 266 del 2005, promossa, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 369, della legge n. 266 del 2005, promossa, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile

2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 maggio 2007.

Sentenza del 17 maggio 2007 n. 169

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione: Regioni Toscana, Veneto, Valle d'Aosta, Regione Siciliana, Piemonte, Campania, Emilia-Romagna, Trentino-Alto Adige, Liguria, Friuli-Venezia Giulia e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.	
Resistente		
Materia	Finanza regionale e locale	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
art. 1, comma 202, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006)	Artt. 117, terzo comma, 118 e 119 Cost.	illegittimità costituzionale
commi 198, 199, 200, 201, 203, 204 e 205 dell'art. 1, l. n. 266/ 2005	Artt. 117, terzo comma, 118 e 119 Cost.	non fondatezza della questione

Nota di sintesi

Le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la violazione di competenze degli enti locali, perché la stretta connessione (in particolare in tema di finanza regionale e locale) tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali.

Il legislatore statale, con una «disciplina di principio», può legittimamente imporre agli enti autonomi (Regioni ed Enti locali), per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti; perché detti vincoli possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli Enti locali, essi debbono tuttavia riguardare l'entità del disavanzo di parte corrente oppure – ma solo in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale – la crescita della spesa corrente degli enti autonomi. In altri termini, la legge statale può stabilire solo un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa. Va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 202, l. n. 266/2005 il quale, nel disporre che «Al finanziamento degli oneri contrattuali del biennio 2004-2005 concorrono le economie di spesa di personale riferibili all'anno 2005 ...», impone una puntuale modalità di utilizzo di risorse proprie delle Regioni, così da risolversi in una specifica prescrizione di destinazione di dette risorse; tale comma, infatti, non ponendo un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, esula dalla competenza legislativa riservata allo Stato dall'art. 117, 3° comma, Cost. e lede l'autonomia finanziaria garantita alle Regioni dall'art. 119

Cost.

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 198, 199, 200, 201, 203, 204 e 205 dell'art. 1, l. 266/2005, i quali pongono limiti alla spesa per il personale delle Regioni e degli Enti locali, atteso che tali disposizioni perseguono l'obiettivo di contenere entro limiti prefissati una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico, costituita dalla spesa complessiva per il personale. Tale obiettivo, pur non riguardando la generalità della spesa corrente, ha tuttavia rilevanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno, e concerne non una minuta voce di spesa, bensì un rilevante aggregato della spesa di parte corrente, nel quale confluisce il complesso degli oneri relativi al personale.

SENTENZA N. 169

ANNO 2007

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Francesco	AMIRANTE	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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 198 a 206, 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, Veneto, Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, della Regione Siciliana, della Provincia autonoma di Bolzano, delle Regioni Piemonte, Campania, Trentino-Alto Adige/Südtirol, Liguria, Emilia-Romagna, della Provincia autonoma di Trento e della Regione Friuli-Venezia Giulia, notificati il 22, il 23, il 24 e il 27 febbraio 2006, depositati in cancelleria il 28 febbraio, il 1°, il 2, il 3 e il 4 marzo 2006 ed iscritti ai nn. 28, 29, 30, 31, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 40 e 41 del registro ricorsi 2006.

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

udito nell'udienza pubblica del 20 febbraio 2007 il Giudice relatore Franco Gallo;

uditi gli avvocati Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Mario Bertolissi e Andrea Manzi per la Regione Veneto, Giovanni Guzzetta per la Regione Valle d'Aosta, Giovanni Carapezza Figlia e Paolo Chiapparrone per la Regione Siciliana, Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano, Emiliano Amato per la Regione Piemonte, Vincenzo Cocozza per la Regione Campania, Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per le Regioni Liguria, Emilia-Romagna, Trentino-Alto Adige e per la Provincia autonoma di Trento, Giandomenico Falcon per la Regione 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. - I giudizi di legittimità costituzionale di cui in epigrafe sono stati promossi da sei Regioni a statuto ordinario (Toscana, Veneto, Piemonte, Campania, Liguria, Emilia-Romagna), da quattro Regioni a statuto speciale (Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Regione Siciliana, Trentino-Alto Adige/Südtirol, Friuli-Venezia Giulia) e dalle Province autonome di Trento e Bolzano. Essi hanno per oggetto vari commi dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), tra i quali, per quanto qui interessa, i commi da 198 a 206.

1.1. - Le ricorrenti Regioni a statuto ordinario censurano il comma 198 in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, perché tale comma, ponendo per il triennio 2006-2008 un limite alla spesa per il personale (in misura pari a quella dell'anno 2004, ridotta dell'uno per cento), avrebbe un contenuto specifico e puntuale e non costituirebbe un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, così da ledere l'autonomia finanziaria regionale.

La Regione Piemonte deduce anche la violazione degli artt. 3, 97, 114 e 118 Cost.; la Regione Veneto, pur senza evocare espressamente l'art. 3 Cost., denuncia l'irrazionalità del vincolo alla spesa per il personale, in quanto esso riguarda tutte le tipologie di rapporto di lavoro; le Regioni Liguria, Campania ed Emilia-Romagna, denunciando il contrasto del comma 198 con gli artt. 117 e 119 Cost., evidenziano l'incidenza del limite imposto sul dimensionamento del personale e, quindi, sulla materia dell'organizzazione regionale e degli enti regionali, attribuita dalla Costituzione alla competenza legislativa residuale delle Regioni.

1.2. - Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome ricorrenti assumono che il comma 198 si applica anche nei loro confronti e censurano tale comma per violazione, oltre che degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., anche delle norme statutarie che attribuiscono loro potestà legislativa in materia di ordinamento finanziario, di organizzazione degli uffici, di ordinamento degli enti locali. Le medesime ricorrenti prospettano un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale del comma 198, perché questo, nel fissare limiti alla spesa per il personale svincolati da qualsiasi accordo con lo Stato, si porrebbe in insanabile contrasto con il comma 148 dello stesso art. 1, il quale dispone, invece, che – per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – la determinazione del livello delle spese correnti, ivi comprese quelle per il personale, è oggetto, per lo stesso triennio suindicato, di specifici accordi con il Ministero dell'economia e delle finanze. Tale dedotta incompatibilità tra le due norme si risolverebbe, pertanto, in vizio di irragionevolezza del comma 198.

In particolare, la Regione Valle d'Aosta evoca a parametro sia l'art. 3, lettera *f*), del proprio statuto speciale, in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), sia i principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.

La Regione Siciliana lamenta la violazione dell'art. 14, lettere *p*) e *q*), del proprio statuto speciale

(ordinamento degli uffici e degli enti regionali e stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione) e dell'art. 119 Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

La Provincia autonoma di Bolzano deduce la violazione della propria autonomia di spesa, garantita dall'art. 119 Cost., applicabile attraverso la clausola di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, nonché l'incidenza del limite di spesa imposto dal comma 198 sulle competenze in tema di contrattazione collettiva provinciale con riguardo al personale dipendente dagli uffici provinciali e degli enti sanitari della Provincia, fissate dal 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).

La Regione Trentino-Alto Adige e la Provincia autonoma di Trento sostengono che il comma 198, ove applicabile alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, viola l'art. 119, primo comma, Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, nonché l'autonomia finanziaria e di bilancio di cui al Titolo VI dello statuto speciale di autonomia e alle relative norme di attuazione (artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, recante «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»; art. 10 del d.lgs. n. 268 del 1992, evocato dalla sola Provincia autonoma). La Regione Trentino-Alto Adige, inoltre, lamenta la violazione dell'art. 4 del proprio statuto, per la compressione della potestà legislativa regionale in materia di enti locali. La Provincia autonoma di Trento, a sua volta, prospetta la violazione degli artt. 80 e 81 dello statuto speciale e degli artt. 17 e 18 del d.lgs. n. 268 del 1992, relativi alla competenza legislativa delle Province autonome in materia di finanza locale e all'attribuzione ai Comuni dei mezzi finanziari idonei allo svolgimento delle loro funzioni.

La Regione Friuli-Venezia Giulia, infine, deduce il contrasto del comma 198 con l'art. 119 Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, nonché con gli artt. 4, numero 1-*bis*, 48 e 53 del proprio statuto, per la parte in cui detto comma si applica anche agli enti locali della Regione.

1.3. - Le Regioni Veneto, Valle d'Aosta, Campania, Trentino-Alto Adige e la Provincia autonoma di Trento censurano, per le stesse ragioni e in riferimento ai medesimi parametri da ciascuna di esse fatti valere quanto al comma 198, il comma 199, il quale stabilisce che, «Ai fini dell'applicazione del comma 198, le spese di personale sono considerate al netto: *a*) per l'anno 2004 delle spese per arretrati relativi ad anni precedenti per rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro; *b*) per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008 delle spese derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi nazionali di lavoro intervenuti successivamente all'anno 2004».

1.4. - Le Regioni Veneto, Valle d'Aosta, Piemonte, Campania, Trentino-Alto Adige e la Provincia autonoma di Trento dubitano, per le stesse ragioni e in riferimento ai medesimi parametri da ciascuna di esse fatti valere quanto al comma 198, della legittimità costituzionale del comma 200, il quale dispone che «Gli enti destinatari del comma 198, nella loro autonomia, possono fare riferimento, quali indicazioni di principio per il conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa di cui al comma 198, alle misure della presente legge riguardanti il contenimento della spesa per la contrattazione integrativa e i limiti all'utilizzo di personale a tempo determinato, nonché alle altre specifiche misure in materia di personale».

1.5. - Le Regioni Veneto, Valle d'Aosta, Piemonte, Campania, Trentino-Alto Adige e la Provincia autonoma di Trento censurano, per le ragioni e in riferimento ai parametri fatti valere quanto al comma 198, anche il comma 201, il quale stabilisce che «Gli enti locali di cui all'articolo 2, commi 1 e 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possono altresì concorrere al conseguimento degli obiettivi di cui al comma 198 attraverso interventi diretti alla riduzione dei costi di funzionamento degli organi istituzionali, da adottare ai sensi dell'articolo 82, comma 11, del medesimo testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, e delle altre disposizioni normative vigenti».

La sola Regione Piemonte si duole anche della mancata estensione alle Regioni della possibilità prevista per gli enti locali di utilizzare, ai fini della riduzione imposta dal comma 198, misure di contenimento dei costi di funzionamento degli organi istituzionali.

1.6. - Le Regioni Toscana, Veneto, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Liguria e la Provincia autonoma di Trento dubitano, sempre per le ragioni e in riferimento ai parametri da ciascuna di esse fatti valere quanto al comma 198, della legittimità costituzionale del comma 202, il quale stabilisce che «Al finanziamento degli oneri contrattuali del biennio 2004-2005 concorrono le economie di spesa di personale riferibili all'anno 2005 come individuate dall'articolo 1, comma 91, della legge 30 dicembre 2004, n. 311».

La Regione Toscana si duole, in particolare, del fatto che il comma 202 «fissa un vincolo puntuale circa gli scopi per cui utilizzare risorse del bilancio della Regione e degli enti locali del tutto incompatibile con l'autonomia prevista dagli artt. 117 e 119 Cost.».

1.7. - Le Regioni Veneto, Valle d'Aosta, Campania, Liguria, Emilia-Romagna e la Provincia autonoma di Trento censurano, inoltre, sempre per le ragioni e in riferimento ai parametri da ciascuna di esse fatti valere quanto al comma 198, il comma 203, il quale stabilisce che «Per gli enti del Servizio sanitario nazionale, le disposizioni del comma 198 costituiscono strumento di rafforzamento dell'intesa Stato-regioni del 23 marzo 2005, attuativa dell'articolo 1, comma 173, della legge 30 dicembre 2004, n. 311. Gli effetti di tali disposizioni nonché di quelle previste per i medesimi enti del Servizio sanitario nazionale dall'articolo 1, commi 98 e 107, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, sono valutati nell'ambito del tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12 della medesima intesa, ai fini del concorso da parte dei predetti enti al rispetto degli obblighi comunitari ed alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica di cui all'articolo 1, comma 164, della legge 30 dicembre 2004, n. 311».

1.8. - Le Regioni Veneto, Valle d'Aosta, Campania, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia, la Regione Siciliana, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano censurano, per le stesse ragioni e in riferimento agli stessi parametri da ciascuna di esse fatti valere quanto al comma 198, il comma 204, il quale, nel testo vigente alla data di proposizione dei ricorsi, stabilisce che «Alla verifica del rispetto degli adempimenti previsti dal comma 198 si procede, per le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, le province, i comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti e le comunità montane con popolazione superiore a 50.000 abitanti, attraverso il sistema di monitoraggio di cui all'articolo 1, comma 30, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e per gli altri enti destinatari della norma attraverso apposita certificazione, sottoscritta dall'organo di revisione contabile, da inviare al Ministero dell'economia e delle finanze, entro sessanta giorni dalla chiusura dell'esercizio finanziario di riferimento».

In particolare, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome ricorrenti censurano detto comma perché esso renderebbe loro applicabile la disciplina dei commi 198 e seguenti.

1.9. - Le Regioni Veneto, Valle d'Aosta e Campania censurano, per le stesse ragioni e in riferimento agli stessi parametri fatti valere quanto al comma 198, anche il comma 205, il quale stabilisce che «Per le regioni e le autonomie locali, le economie derivanti dall'attuazione del comma 198 restano acquisite ai bilanci degli enti ai fini del miglioramento dei relativi saldi».

1.10. - Infine, le Regioni Veneto, Valle d'Aosta, Piemonte e Campania censurano, per le stesse ragioni e in riferimento agli stessi parametri fatti valere quanto al comma 198, il comma 206, il quale stabilisce che «Le disposizioni dei commi da 198 a 205 costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione».

La Regione Emilia-Romagna deduce altresì che il comma 206, nel qualificare come principi fondamentali norme che sono invece di dettaglio, attribuisce indebitamente allo Stato competenze legislative che allo stesso non spettano in base all'art. 117, terzo comma, Cost.

2. - La trattazione delle indicate questioni di legittimità costituzionale viene qui separata da quella delle altre, promosse con i medesimi ricorsi, per le quali è opportuno procedere ad un esame distinto. I giudizi, così separati e delimitati nell'oggetto, vanno riuniti per essere congiuntamente

trattati e decisi in considerazione della rilevata parziale identità delle norme censurate e delle questioni prospettate.

3. - Va preliminarmente rilevato, con riferimento alle censure proposte dalle Regioni Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, che le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la violazione di competenze degli enti locali.

La Corte ha infatti ritenuto sussistente in via generale una tale legittimazione in capo alle Regioni, perché «la stretta connessione, in particolare [...] in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» ([sentenze n. 95 del 2007](#), [n. 417 del 2005](#) e [n. 196 del 2004](#)).

4. - La Regione Toscana chiede dichiararsi la cessazione della materia del contendere a séguito dell'entrata in vigore dell'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007). La cessazione della materia del contendere deriverebbe, secondo la ricorrente, dal fatto che detta norma, stabilendo che le disposizioni dei commi da 198 a 206 della legge n. 266 del 2005 «sono disapplicate per gli enti di cui al presente comma, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge», avrebbe ridotto all'anno 2006, per gli enti sottoposti al patto di stabilità interno, l'operatività delle disposizioni censurate.

Tale richiesta non può essere accolta, in quanto, come riconosciuto dalla stessa ricorrente, l'invocato *ius superveniens* non ha fatto venire meno l'efficacia del comma 198 per l'anno 2006. Conseguentemente non viene meno neanche la necessità di una decisione di questa Corte sulle proposte questioni.

5. - L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni relative ai commi 200, 201, 202, 204, assumendo che tali disposizioni sarebbero inidonee a ledere le competenze regionali in quanto attribuiscono mere facoltà alle Regioni (commi 200 e 201) o sono «innocue» (comma 202) ovvero costituiscono espressione del principio di leale collaborazione (comma 204).

Le eccezioni vanno respinte, perché la dedotta mancanza di lesività delle disposizioni censurate attiene esclusivamente al merito delle questioni e non alla loro ammissibilità.

6. - L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce altresì l'inammissibilità, per mancanza di specifiche censure, delle questioni concernenti i commi 202, nei giudizi proposti dalle Regioni Veneto, Valle d'Aosta, Campania e Liguria; 203, secondo periodo, e 204, nei giudizi proposti dalle Regioni Veneto e Campania, e 205, nei giudizi proposti dalle Regioni Veneto, Valle d'Aosta e Campania.

Anche queste eccezioni vanno respinte, perché non sussiste il prospettato difetto di motivazione, avendo le ricorrenti espressamente esteso a detti commi le censure prospettate per il comma 198.

7. - Nel merito, tutte le ricorrenti censurano il comma 198, il quale dispone che «Le amministrazioni regionali e gli enti locali di cui all'articolo 2, commi 1 e 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché gli enti del Servizio sanitario nazionale, fermo restando il conseguimento delle economie di cui all'articolo 1, commi 98 e 107, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando misure necessarie a garantire che le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, non superino per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008 il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1 per cento. A tal fine si considerano anche le spese per il personale a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, o che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni».

Alla disamina delle questioni concernenti il suddetto comma 198 occorre procedere con riferimento, dapprima, alle censure proposte dalle Regioni a statuto ordinario e, successivamente, a quelle proposte dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome.

8. - Le questioni di legittimità costituzionale del comma 198 promosse dalle ricorrenti Regioni a statuto ordinario non sono fondate.

Nella giurisprudenza di questa Corte è ormai consolidato l'orientamento per il quale il legislatore statale, con una «disciplina di principio», può legittimamente «imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» ([sentenze n. 417 del 2005](#) e [n. 36 del 2004](#)). Perché detti vincoli possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, essi debbono riguardare l'entità del disavanzo di parte corrente oppure – ma solo «in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale» – la crescita della spesa corrente degli enti autonomi. In altri termini, la legge statale può stabilire solo un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» ([sentenze n. 88 del 2006](#), [n. 449 e n. 417 del 2005](#), [n. 36 del 2004](#)).

Da tali pronunce può desumersi che, perché norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possano qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, è necessario che esse soddisfino i seguenti requisiti: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi anche nel senso di un transitorio contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi.

Contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti, la disposizione censurata risponde a detti requisiti.

Con il comma 198, il legislatore ha infatti perseguito l'obiettivo di contenere entro limiti prefissati una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico, costituita dalla spesa complessiva per il personale ([sentenza n. 4 del 2004](#)). Tale obiettivo, pur non riguardando la generalità della spesa corrente, ha tuttavia rilevanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno, e concerne non una minuta voce di spesa, bensì un rilevante aggregato della spesa di parte corrente, nel quale confluisce il complesso degli oneri relativi al personale, ivi compresi, ai sensi dell'ultima parte del comma 198, quelli per il personale «a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, o che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzione». Il carattere della transitorietà del contenimento complessivo, richiesto dalla citata giurisprudenza di questa Corte, risulta poi dal fatto che detto contenimento è destinato ad operare per un periodo determinato (triennio 2006-2008), periodo successivamente ridotto al solo anno 2006, in forza dell'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006.

La norma censurata risponde anche al secondo requisito, in quanto non prescrive ai suoi destinatari alcuna modalità per il conseguimento dell'obiettivo di contenimento della spesa per il personale, ma lascia libere le Regioni di individuare le misure a tal fine necessarie. Essa ha, pertanto, un contenuto diverso da quello delle disposizioni di precedenti leggi finanziarie dichiarate illegittime da questa Corte con le sentenze richiamate dalle ricorrenti a sostegno delle loro censure. A differenza del comma 198, dette disposizioni stabilivano, infatti, limiti puntuali a specifiche voci di spesa quali quelle per viaggi aerei ([sentenza n. 449 del 2005](#)), per assunzioni a tempo indeterminato ([sentenze n. 88 del 2006](#) e [n. 390 del 2004](#)), per studi e incarichi di consulenza, missioni all'estero, rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni, acquisti di beni e servizi ([sentenza n. 417 del 2005](#)). In conclusione, la disposizione di cui al comma 198, rispondendo ai suddetti requisiti, va qualificata come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica. Devono, pertanto, essere dichiarate non fondate le questioni concernenti il comma 198, in relazione alla denunciata lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali.

8.1. - Non fondate sono le ulteriori censure proposte dalle Regioni Liguria, Campania ed Emilia-Romagna con riguardo al comma 198, sotto il profilo della sua incidenza su una materia – quella della organizzazione degli uffici regionali e degli enti regionali – di competenza legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. Come si è appena osservato, il comma 198 pone, infatti, un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, la cui fissazione è riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Né rileva in contrario che

la disposizione denunciata possa avere influenza sull'organizzazione degli uffici regionali e degli enti da essi dipendenti, risolvendosi detta influenza in una mera circostanza di fatto, come tale non incidente sul piano della legittimità costituzionale ([sentenze n. 95 del 2007](#), [n. 417 del 2005](#), [n. 353 del 2004](#), [n. 36 del 2004](#)).

8.2. - Non fondate sono anche le censure proposte dalla Regione Piemonte in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. e dalla Regione Veneto in riferimento al solo art. 3 Cost., con le quali viene dedotta la irrazionalità della misura di contenimento della spesa prevista dal comma 198, sotto il profilo che tale misura si applicherebbe in modo indifferenziato a tutto il personale, senza distinzioni tra i diversi rapporti di lavoro. Le ricorrenti muovono dall'erroneo presupposto interpretativo secondo cui ad esse non sarebbe consentito calibrare le misure necessarie al conseguimento di detto obiettivo adeguandole alle peculiarità dei vari tipi di rapporto di lavoro. Al contrario, proprio l'accertata natura di principio fondamentale della norma censurata consente alle Regioni di provvedere esse stesse, in piena autonomia, a differenziare le misure necessarie al raggiungimento dell'indicato obiettivo, tenendo conto delle diverse esigenze dei vari settori dell'amministrazione regionale. Il suddetto comma 198 è immune, pertanto, dal denunciato vizio di irragionevolezza.

La Regione Piemonte si duole altresì, in riferimento ai medesimi parametri, del fatto che il comma 198 abbia stabilito la riduzione dell'uno per cento sulla spesa dell'anno 2004, per il triennio 2006-2008, senza prevedere contestualmente per le Regioni alcuna possibilità di "manovra" nell'arco del medesimo triennio. Anche tale censura non è fondata, perché non è irragionevole che il legislatore del 2005, nella sua discrezionalità, abbia assunto a riferimento i dati relativi alla spesa dell'anno 2004, sul presupposto che tale anno è quello più prossimo al triennio oggetto della nuova regolamentazione.

La Regione Piemonte sostiene, infine, che il comma 198 viola sia l'art. 114 Cost., in quanto comporterebbe «il detrimento complessivo degli enti regionali e locali», sia l'art. 118 Cost., in quanto inciderebbe «sull'autonomia organizzativa e sulla programmazione delle diverse attività regionali». Tali censure, genericamente argomentate, ripropongono nella sostanza le medesime ragioni di illegittimità prospettate dalla ricorrente con riferimento agli artt. 117 e 119 Cost. Esse, pertanto, non sono fondate per le stesse considerazioni già svolte nei precedenti punti 8 e 8.1.

9. - Dalla riconosciuta natura di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica della disposizione di cui al comma 198 discende la non fondatezza anche delle questioni promosse dalle ricorrenti Regioni a statuto ordinario riguardo ai commi 199, 203, 204 e 205, che, secondo tali ricorrenti, conterrebbero anch'essi norme di dettaglio lesive della loro autonomia finanziaria. La natura di principi fondamentali di tali norme deriva, infatti, dal rilievo che esse si limitano o a integrare il contenuto del comma 198 (commi 199, 203 e 204), o a concorrere al raggiungimento dell'ulteriore obiettivo del «miglioramento dei [...] saldi (comma 205)», e cioè di un obiettivo ancor più generale di quello perseguito dal comma 198.

9.1. - Quanto al comma 199, censurato dalle Regioni Veneto e Campania in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., la sua natura integrativa del comma 198 è del tutto evidente, perché esso si limita a determinare le modalità di computo della spesa per il personale oggetto della riduzione, prevedendo che «le spese di personale sono considerate al netto: a) per l'anno 2004 delle spese per arretrati relativi ad anni precedenti per rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro; b) per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008 delle spese derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi nazionali di lavoro intervenuti successivamente all'anno 2004».

9.2. - Quanto al comma 203, censurato dalle Regioni Veneto, Campania, Liguria ed Emilia-Romagna per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., la sua menzionata natura integrativa risulta dal fatto che esso, nel riferirsi al contenimento della spesa per il personale del servizio sanitario nazionale, qualifica espressamente il comma 198 come «strumento di rafforzamento dell'intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005».

9.3. - Quanto al comma 204 – nel testo anteriore alla sostituzione operata dall'art. 30 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, quale convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 –, censurato dalle Regioni Veneto e Campania in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., anch'esso si

salda al comma 198, in quanto è diretto a stabilire le modalità attraverso le quali si deve procedere «alla verifica del rispetto degli adempimenti previsti dal comma 198» medesimo. In particolare, il comma censurato stabilisce che a tale verifica «si procede, per le regioni a statuto ordinario e le province autonome di Trento e di Bolzano, le province, i comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti e le comunità montane con popolazione superiore a 50.000 abitanti, attraverso il sistema di monitoraggio di cui all'art. 1, comma 30, della legge 30 dicembre 2004, n. 311», e per gli altri enti destinatari del comma 198, «attraverso apposita certificazione, sottoscritta dall'organo di revisione contabile, da inviare al Ministero dell'economia e delle finanze, entro sessanta giorni dalla chiusura dell'esercizio finanziario di riferimento».

Il comma 204 non solo integra il contenuto del comma 198, consentendo il controllo sulla sua effettiva applicazione, ma è anche norma di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale. Ne consegue che esso non lede le attribuzioni delle Regioni a statuto ordinario, sia perché partecipa della natura di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica propria della disposizione del comma 198, sia perché è espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *r*), Cost., appunto in materia di «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale».

9.4. - Quanto al comma 205, censurato dalle Regioni Veneto e Campania in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., esso, prevedendo che «le economie derivanti dall'attuazione del comma 198 restano acquisite ai bilanci degli enti ai fini del miglioramento dei relativi saldi», collega l'obiettivo di cui al comma 198 con quello più generale, anch'esso di finanza pubblica, della riduzione dei disavanzi. Pertanto, la disposizione censurata costituisce essa stessa un ulteriore principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, la cui formulazione è riservata alla competenza legislativa dello Stato.

10. - Le Regioni Veneto, Piemonte e Campania censurano anche i commi 200 e 201, perché essi, in violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., conterrebbero norme di dettaglio lesive della loro autonomia finanziaria.

Le questioni non sono fondate, in quanto le norme impugnate, al fine dell'attuazione del principio di cui al comma 198, si limitano ad attribuire una mera facoltà ai loro destinatari e, quindi, sono prive di attitudine lesiva delle competenze delle Regioni. Entrambe, infatti, abilitano le Regioni e gli enti locali ad adottare alcune misure di riduzione della spesa. In particolare, il comma 200 stabilisce che «gli Enti destinatari del comma 198, nella loro autonomia, possono fare riferimento, quali indicazioni di principio [...], alle misure della presente legge riguardanti il contenimento della spesa per la contrattazione integrativa e i limiti all'utilizzo di personale a tempo determinato, nonché alle altre specifiche misure in materia di personale». Il comma 201, a sua volta, prevede che «gli enti locali di cui all'articolo 2, commi 1 e 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possono altresì concorrere al conseguimento degli obiettivi di cui al comma 198 attraverso interventi diretti alla riduzione dei costi di funzionamento degli organi istituzionali, da adottare ai sensi dell'articolo 82, comma 11, del medesimo testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, e delle altre disposizioni normative vigenti».

La Regione Piemonte, pur non evocando esplicitamente l'art. 3 Cost., lamenta inoltre che il censurato comma 201 non annovera le Regioni tra gli enti che possono avvalersi delle misure di contenimento consentite agli enti locali. La questione non è fondata, perché, pur in assenza di una esplicita norma statale che le autorizzi, le Regioni, nell'esercizio della loro autonomia, sono libere di adottare misure di riduzione della spesa analoghe a quelle previste dal comma 201.

11. - Le Regioni Veneto e Toscana promuovono questione di legittimità dell'art. 1, comma 202, della legge n. 266 del 2005, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. Ad avviso delle ricorrenti, tale disposizione non conterrebbe un principio di coordinamento della finanza pubblica, ma una norma di dettaglio, come tale lesiva della loro autonomia finanziaria.

La questione è fondata.

Il comma 202, prevedendo che «Al finanziamento degli oneri contrattuali del biennio 2004-2005

concorrono le economie di spesa di personale riferibili all'anno 2005 come individuate dall'articolo 1, comma 91, della legge 30 dicembre 2004, n. 311», non è correlato al comma 198 ed impone una puntuale modalità di utilizzo di risorse proprie delle Regioni, così da risolversi in una specifica prescrizione di destinazione di dette risorse. Va, pertanto, dichiarata la illegittimità costituzionale del censurato comma 202, perché esso, non ponendo un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, esula dalla competenza legislativa riservata allo Stato dall'art. 117, terzo comma, Cost. e lede l'autonomia finanziaria garantita alle Regioni dall'art. 119 Cost.

12. - Le Regioni Veneto, Piemonte, Campania ed Emilia-Romagna censurano in via autonoma anche il comma 206, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., perché qualifica come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica le disposizioni di cui ai commi da 198 a 205, le quali avrebbero, invece, natura di norme di dettaglio.

Le questioni sono in parte non fondate e in parte inammissibili.

Nella giurisprudenza di questa Corte è costante l'orientamento secondo cui, ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, la qualificazione legislativa non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quella ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza (*ex plurimis*, [sentenze n. 447 del 2006](#) e [n. 482 del 1995](#)). Ciò comporta, con riferimento al caso di specie, che la natura dei commi da 198 a 205 non dipende dalla qualificazione data dal comma 206, ma resta quella data da questa Corte in sede di scrutinio delle relative questioni.

Quanto ai commi 198, 199, 203, 204, 205, le relative questioni sono state dichiarate da questa Corte non fondate, in considerazione del fatto che essi esprimono principi fondamentali (punti 8 e 9). Ne consegue l'infondatezza delle questioni relative al comma 206, nella parte in cui esso richiama detti commi.

Quanto ai commi 200 e 201, le relative questioni sono state dichiarate non fondate, perché riguardanti disposizioni prive di efficacia vincolante e di attitudine lesiva (punto 10). Non sussiste, quindi, alcun interesse delle ricorrenti a censurare una norma che, come il comma 206, attribuisce natura di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica a disposizioni che hanno un siffatto contenuto non lesivo. Di qui, l'inammissibilità, per carenza di interesse, delle questioni riferite al comma 206, nella parte in cui esso richiama detti commi.

Quanto infine al comma 202, la sua accertata incostituzionalità comporta il venir meno delle questioni relative al comma 206 nella parte in cui si riferisce a detto comma e, conseguentemente, l'inammissibilità delle stesse questioni per mancanza di oggetto.

13. - Esaurita la trattazione delle questioni promosse dalle Regioni a statuto ordinario, occorre ora procedere all'esame di quelle sollevate dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome.

Tutti gli enti ad autonomia speciale ricorrono al comma 198 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, deducendone il contrasto con le norme statutarie indicate al punto 1.2., con gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. (in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001) e con il principio di ragionevolezza per incompatibilità con la disposizione di cui al comma 148.

L'art. 1 della legge n. 266 del 2005 è censurato, oltre che con riguardo al comma 198, dalla Regione Valle d'Aosta con riferimento ai commi da 199 a 206; dalla Regione Trentino-Alto Adige con riferimento ai commi 199, 200, 201, 202 e 204; dalla Regione Siciliana, dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Bolzano con riferimento al comma 204; dalla Provincia autonoma di Trento con riferimento ai commi da 199 a 204. Tali enti fanno valere al riguardo i parametri evocati e le argomentazioni dedotte in relazione al comma 198.

13.1. - Quanto alla denunciata violazione del principio di ragionevolezza, le ricorrenti muovono dalla premessa interpretativa che il comma 198 è direttamente applicabile nei loro confronti, perché il comma 204, nel testo in vigore al momento della proposizione dei ricorsi – prima della sua sostituzione ad opera dell'art. 30 del decreto-legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2006 –, stabiliva espressamente che il monitoraggio necessario alla «verifica del rispetto degli adempimenti previsti dal comma 198» riguardava anche «le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano». Le ricorrenti affermano altresì che ad esse è applicabile anche il comma 148, il quale rimette ad accordi – da stipulare entro il 31 marzo di ciascun anno – tra il

Ministero dell'economia e delle finanze, da un lato, e le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, dall'altro, la determinazione del livello delle spese correnti e in conto capitale, fissando come parametro degli accordi stessi la «coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica [...], anche con riferimento, per quanto riguarda le spese di personale, a quanto previsto ai punti 7 e 12 dell'accordo sottoscritto tra Governo, regioni e autonomie locali in sede di Conferenza unificata il 28 luglio 2005». Secondo le ricorrenti, la contemporanea vigenza delle suddette norme, disciplinanti in modo diverso la stessa fattispecie, creerebbe un'antinomia non risolvibile in base ai comuni canoni ermeneutici e tale da comportare la violazione del principio di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost.

Tali censure non sono fondate, perché il comma 198, contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti, non è a queste direttamente applicabile e, quindi, non collide con il comma 148. Quest'ultimo comma infatti, nel prevedere espressamente che «le disposizioni stabilite per le regioni a statuto ordinario» si applicano solo nel caso di mancato raggiungimento dei suddetti accordi, indica chiaramente che l'obiettivo di contenimento delle spese per il personale deve essere realizzato dagli enti ad autonomia speciale in via prioritaria mediante lo strumento degli accordi da esso stesso previsto. Per esplicita previsione del comma 148, il comma 198 è, quindi, applicabile in via sussidiaria e transitoria solo qualora gli accordi medesimi non siano raggiunti ([sentenza n. 82 del 2007](#)).

Non può opporsi a questa ricostruzione della disciplina normativa la considerazione che il riferimento fatto dal comma 148 alla stipula di accordi «in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica» va interpretato nel senso che detti accordi non debbono, comunque, discostarsi dal limite complessivo fissato dal comma 198 e sono, quindi, vincolati nel loro contenuto da tale disposizione. L'espressione «in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica» va, infatti, intesa – sia letteralmente che sistematicamente – nel senso che il livello della spesa concordato non può porsi in radicale contraddizione con gli altri obiettivi di finanza pubblica, ma non certo nel senso che esso debba coincidere con quello fissato dal comma 198. Ai fini della stipulazione degli accordi previsti dal comma 148, l'obiettivo del contenimento della spesa indicato dal comma 198 costituisce, dunque, per le Regioni e le Province ad autonomia speciale, solo un generico parametro di «coerenza», cui le parti contraenti debbono attenersi ai fini della determinazione del livello delle spese correnti e in conto capitale.

In tale contesto, diversamente da quanto sostenuto dalle ricorrenti, il comma 204 deve essere perciò inteso, per gli enti ad autonomia speciale, nel senso che gli «adempimenti previsti dal comma 198» – espressamente richiamati dallo stesso comma 204 per circoscrivere l'oggetto del monitoraggio – sono esclusivamente quelli diretti a realizzare l'obiettivo del contenimento della spesa definito con l'accordo di cui al comma 148. Ne consegue che il richiamo al comma 198, contenuto nel comma 204, per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, ha il significato di riferire il monitoraggio ivi previsto al rispetto delle misure concordate con il Ministero dell'economia e delle finanze negli accordi stipulati ai sensi del comma 148 e non quello di rendere direttamente applicabile a tali enti il comma 198.

In conclusione, derivando il limite di spesa per gli enti ad autonomia speciale dagli accordi di cui al comma 148 e non dalla diretta applicazione del comma 198, la denunciata antinomia fra le due norme non sussiste.

13.2 - Anche le questioni relative ai commi 199, 200, 201, 203, 204, 205 e al comma 206, nella parte in cui qualifica le disposizioni di cui ai commi ora citati come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, non sono fondate. Infatti, tali disposizioni, in quanto strettamente connesse a quella di cui al comma 198, non trovano, al pari di questa, diretta applicazione agli enti ad autonomia speciale nel caso in cui siano intervenuti gli accordi previsti dal comma 148.

13.3. - Si deve, peraltro, precisare che, anche nel caso in cui gli accordi previsti dal comma 148 non dovessero intervenire e trovasse, quindi, applicazione in via sussidiaria e transitoria il comma 198 e con questo i commi citati al punto precedente, dette questioni sarebbero ugualmente in parte non

fondate e in parte inammissibili, per le medesime ragioni sopra esposte. Quanto alla denunciata violazione degli artt. 117 e 119 Cost., valgono le stesse ragioni di non fondatezza già esposte con riferimento alle analoghe questioni sollevate dalle Regioni a statuto ordinario (punti 9., 9.1., 9.2., 9.3., 9.4., 10., 12.). Quanto alla denunciata violazione dei parametri statutari, va rilevato che essi non attribuiscono agli enti ad autonomia speciale ricorrenti competenze legislative che possano essere lese da principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica attinenti alla spesa, come quello posto dal legislatore statale con il comma 198. Questa Corte ha, infatti, chiarito che tali principi «devono ritenersi applicabili 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 » ([sentenza n. 82 del 2007](#), nonché sentenze, da questa richiamate, [n. 417 del 2005](#); [n. 353](#), [n. 345](#) e [n. 36 del 2004](#); [n. 416 del 1995](#); in senso analogo, anche la [sentenza n. 267 del 2006](#)).

13.4. - Le questioni promosse dagli enti ad autonomia speciale in relazione al comma 202 sono assorbite dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale di tale norma (punto 11.).

13.5. - La questione promossa dalla Regione Valle d'Aosta in relazione al comma 206, nella parte in cui questo qualifica come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica la disposizione di cui al comma 202, è inammissibile per carenza di oggetto, per le stesse ragioni indicate al punto 12.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

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

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 202 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 198, 199, 200, 201, 203, 204 e 205 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 promosse, con i ricorsi indicati in epigrafe: in riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione, dalle Regioni Toscana, Veneto, Piemonte, Campania, Liguria, Emilia-Romagna; in riferimento agli artt. 3, 97, 114, 118 Cost., dalla Regione Piemonte; in riferimento all'art. 3 Cost., al principio di leale collaborazione e all'art. 3, lettera f), dello statuto speciale per la Regione Valle d'Aosta, dalla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 198 e 204 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 promosse, con i ricorsi indicati in epigrafe: in riferimento all'art. 14, lettere p) e q), dello statuto speciale per la Regione Siciliana e all'art. 119 Cost., dalla Regione Siciliana; in riferimento all'art. 119 Cost. e al 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), dalla Provincia autonoma di Bolzano; in riferimento all'art. 119 Cost., agli artt. 4, numero 1-*bis*, 48 e 53 dello statuto speciale per la Regione Friuli-Venezia Giulia, dalla Regione Friuli-Venezia Giulia;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 198, 199, 200, 201 e 204 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 promosse, in riferimento all'art. 4 e al titolo VI dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, agli 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), dalla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 198, 199, 200, 201, 203 e 204 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 promosse, in riferimento all'art. 119 Cost., agli artt. 80 e 81 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, agli artt. 2 e 4 del decreto legislativo n. 266 del 1992 e agli artt. 10, 17 e 18 del decreto legislativo n. 268 del 1992, dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale del comma 206 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, nella parte in cui qualifica come principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica le disposizioni di cui ai commi 198, 199, 203, 204 e 205 dello stesso articolo, promosse, con i ricorsi indicati in epigrafe: in riferimento agli artt. 117 e 119 Cost., dalle Regioni Veneto, Valle d'Aosta, Piemonte, Campania; in riferimento agli artt. 3, 97, 114, 118 Cost., dalla Regione Piemonte; in riferimento all'art. 3 Cost., al principio di leale collaborazione e all'art. 3, lettera f), dello statuto speciale per la Regione Valle d'Aosta, dalla Regione Valle d'Aosta;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale del comma 206 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, nella parte in cui qualifica come principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica le disposizioni di cui ai commi 200, 201 e 202 dello stesso articolo, promosse, con i ricorsi indicati in epigrafe: in riferimento agli artt. 117 e 119 Cost., dalle Regioni Veneto, Valle d'Aosta, Piemonte, Campania; in riferimento agli artt. 3, 97, 114, 118 Cost., dalla Regione Piemonte; in riferimento all'art. 3 Cost., al principio di leale collaborazione e all'art. 3, lettera f), dello statuto speciale per la Regione Valle d'Aosta, dalla Regione Valle d'Aosta.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 17 maggio 2007.

Sentenza del 23 maggio 2007 n. 178

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale.	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei ministri.	
Resistente	Regione Veneto.	
Materia	Tutela della salute	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
art. 3, comma 6 legge della Regione Veneto 22 dicembre 2005, n. 26 (Istituzione dell'Istituto oncologico veneto).	art. 117, terzo comma Cost.	illegittimità costituzionale
art. 3, commi 3 e 7 l.r 26/2005.	art. 117, terzo comma Cost.	non fondatezza della questione

Nota di sintesi

La Corte, esaminate nel merito le norme impugnate, dichiara illegittimo l'art. 3, comma 6 legge della Regione Veneto 22 dicembre 2005, n. 26 (Istituzione dell'Istituto oncologico veneto) nella parte in cui dispone che l'incarico di direttore scientifico dell'Istituto oncologico veneto non sia rinnovabile per più di una volta consecutiva.

La Corte, preliminarmente rilevato che nessuna norma statale, e in particolare l'art. 3, comma 5, dell'atto di intesa 1° luglio 2004, pone limiti al rinnovo dell'incarico di direttore scientifico degli IRCCS di competenza del Ministero della salute, afferma che la disposizione regionale impugnata, che introducendo un limite al potere ministeriale di nomina del direttore scientifico, contrasta con il principio fondamentale in materia di «ricerca scientifica» dettato dalla disciplina statale, pregiudicando l'interesse che giustifica l'attribuzione al Ministro della salute del potere in questione. Non è possibile ritenere la disposizione regionale impugnata una norma di dettaglio rientrante nella competenza regionale. Essa, introducendo un limite alla facoltà di rinnovo incide direttamente sull'esercizio del potere di scelta del direttore scientifico.

SENTENZA N. 178

ANNO 2007

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. 3, commi 3, 4, 5, 6 e 7, della legge della Regione Veneto 22 dicembre 2005, n. 26 (Istituzione dell'Istituto oncologico veneto), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 27 febbraio 2006, depositato in cancelleria il 7 marzo 2006 ed iscritto al n. 42 del registro ricorsi 2006.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica dell'8 maggio 2007 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Cosentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione ed al principio della leale collaborazione istituzionale di cui agli artt. 117, 118, primo comma, e 120 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 3, 4, 5, 6 e 7, della legge della Regione Veneto 22 dicembre 2005, n. 26 (Istituzione dell'Istituto oncologico

veneto), per contrasto con i principi fondamentali in materia di ordinamento degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) non trasformati in fondazioni contenuti nel decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288 (Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'articolo 42, comma 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3), e nell'atto di intesa adottato il 1° luglio 2004 (recante «Organizzazione, gestione e funzionamento degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico non trasformati in fondazioni»).

2. - In relazione alle censure concernenti l'art. 3, commi 4 e 5, della legge regionale n. 26 del 2005, questa Corte prende atto dell'intervenuta rinuncia parziale al ricorso ad opera del ricorrente, alla quale ha fatto seguito la formale accettazione da parte della Regione Veneto, con la conseguenza che, ai sensi dell'art. 25 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, deve essere dichiarata l'estinzione del giudizio *in parte qua*.

Il *thema decidendum* risulta così circoscritto alle questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto i commi 3, 6 e 7 dello stesso art. 3.

3. - L'art. 3, comma 3, della legge regionale Veneto n. 26 del 2005 dispone che i componenti del consiglio di indirizzo e verifica dell'Istituto oncologico veneto sono nominati dal Consiglio regionale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che tale disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., ed il principio della leale collaborazione istituzionale, ponendosi in contrasto con il contenuto dell'atto di intesa del 1° luglio 2004 il quale, all'art. 2, comma 1, prevede che due membri del consiglio debbono essere nominati dal Ministro della salute, due dal Presidente della Regione ed il quinto, con funzioni di presidente, ancora dal Ministro della salute, sentito il Presidente della Regione.

La questione non è fondata.

L'art. 42, comma 1, lettera *p*), della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione), nel conferire al Governo la delega per il riordino degli IRCCS, disponeva che il legislatore delegato avrebbe dovuto prevedere, per tali enti non trasformati in fondazioni (categoria alla quale appartiene anche l'Istituto oncologico veneto), che l'organo di indirizzo fosse composto da soggetti designati per la metà dal Ministro della salute e per l'altra metà dal Presidente della Regione. Il presidente dell'istituto doveva essere nominato dal Ministro della salute.

Il conseguente decreto legislativo n. 288 del 2003, all'art. 5, ha rinviato ad un atto di intesa la disciplina delle modalità di organizzazione, gestione e funzionamento degli IRCCS non trasformati in fondazioni, pur non riproducendo l'indicazione di principio contenuta nella citata lettera *p*) dell'art. 42 della legge delega a proposito della composizione dell'organo di indirizzo. Tuttavia, quest'ultima indicazione è stata espressamente tenuta presente dalle parti al momento dell'adozione dell'atto di intesa del 1° luglio 2004. La premessa di tale atto riproduce, infatti, l'intero art. 42, comma 1, lettera *p*), della legge n. 3 del 2003 e l'art. 2, comma 1, dell'atto di intesa, nel definire la composizione dell'organo di indirizzo degli IRCCS non trasformati in fondazioni, ripete quanto disposto al riguardo dalla legge delega.

Ora, la sentenza n. 270 del 2005 di questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, comma 1, lettera *p*), della legge n. 3 del 2003, ma ha ritenuto nel contempo non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del d. lgs. n. 288 del 2005, riconoscendo che l'intesa prevista da tale disposizione – pur non costituendo una fonte normativa – rappresenta «una modalità di determinazione, condivisa fra Stato e Regioni ed uniforme sull'intero territorio nazionale, di quali debbano essere le caratteristiche comuni di questa categoria residuale di istituti, ovviamente nel rispetto di quanto determinato a livello delle fonti primarie statali». E' chiaro, però, che l'intesa, nella parte in cui dispone che l'organo di indirizzo dell'istituto sia composto da membri designati per metà dal Ministro e per metà dal Presidente della Regione (e dal presidente, a sua volta nominato dal Ministro), è divenuta anch'essa illegittima.

Infatti se, a seguito della sentenza n. 270 del 2005, non può dirsi venuta meno l'esigenza di uniformità sul piano nazionale in materia di definizione della composizione degli organi di indirizzo

degli istituti in questione, non può però ritenersi fondata la pretesa dello Stato – sostenuta dal ricorrente – di vedersi riconosciuto il diritto a designare il presidente e due componenti del consiglio di indirizzo e verifica sulla base del disposto dell'art. 2, comma 1, dell'atto di intesa del 1° luglio 2004.

L'intesa non è, per vero, un'autonoma fonte di disciplina degli IRCCS non trasformati in fondazioni. E', infatti, dalla legislazione statale che derivano sia la legittimazione a ricercare una disciplina tendenzialmente uniforme per quegli enti, sia i limiti al contenuto della disciplina stessa. Ne consegue che, essendo stato dichiarato illegittimo l'art. 42, comma 1, lettera *p*), della legge n. 3 del 2003 nella parte relativa alla composizione dell'organo di indirizzo degli istituti in questione, lo Stato non può invocare l'efficacia vincolante della previsione dell'intesa che di quella norma statale incostituzionale rappresenta la riproduzione.

4. - L'art. 3, comma 6, della legge regionale n. 26 del 2005 è impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri esclusivamente nella parte in cui dispone che l'incarico di direttore scientifico dell'Istituto oncologico veneto non sia rinnovabile per più di una volta consecutiva.

Ad avviso del ricorrente, tale previsione legislativa violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., ed il principio della leale collaborazione istituzionale, perché contrasterebbe con l'art. 3, comma 5, dell'atto di intesa del 1° luglio 2004, il quale non pone alcuna limitazione alla possibilità di rinnovo del suddetto incarico.

La questione è fondata.

A proposito del direttore scientifico degli IRCCS, questa Corte, con la citata sentenza n. 270 del 2005, ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale delle norme statali (art. 42, comma 1, lettere *b* e *p* della legge n. 3 del 2003 e artt. 3, comma 4, e 5 del d. lgs. n. 288 del 2003) che attribuiscono il potere di nomina al Ministro della salute, affermando che un simile potere è giustificato dalla necessità che sia garantita una visione unitaria sul piano della ricerca scientifica dell'intera rete degli IRCCS. Nessuna delle menzionate norme statali impone limiti al rinnovo di simili incarichi, onde è pienamente conforme alla disciplina di principio l'art. 3, comma 5, dell'atto di intesa del 1° luglio 2004 che, nel precisare espressamente che l'incarico di direttore scientifico degli IRCCS non trasformati in fondazioni può essere rinnovato, non assoggetta tale facoltà a limitazioni di sorta.

L'illegittimità dell'art. 3, comma 6, della legge regionale n. 26 del 2005 è chiara: tale articolo, infatti, introducendo un limite al potere ministeriale di nomina del direttore scientifico contrasta con il principio fondamentale in materia di «ricerca scientifica» dettato dalla disciplina statale e finisce per pregiudicare l'interesse che giustifica l'attribuzione al Ministro della salute del potere in questione.

Né è possibile affermare che la disposizione regionale impugnata sia una norma di dettaglio e come tale rientrante nella competenza regionale. In senso contrario è sufficiente osservare che introdurre limiti alla facoltà di rinnovo significa inevitabilmente incidere direttamente sul pieno esercizio del potere di scelta del direttore scientifico.

Deve dunque essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 6, della legge regionale Veneto n. 26 del 2005, nella parte in cui esclude che l'incarico di direttore scientifico possa essere rinnovato per più di una volta.

5. - L'art. 3, comma 7, della legge regionale n. 26 del 2005 prevede la nomina, da parte della Giunta regionale, di un commissario straordinario incaricato dell'amministrazione dell'Istituto oncologico veneto sino alla data di insediamento degli organi ordinari di amministrazione.

Il ricorrente sostiene che la disposizione contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, Cost., e con il principio della leale collaborazione istituzionale, perché detta una disciplina diversa da quella contemplata nell'art. 3, comma 5, del d. lgs. n. 288 del 2003.

La questione non è fondata.

Invero, l'art. 3, comma 5, del d. lgs. n. 288 del 2003 ha riguardo ad un evento che potrebbe verificarsi nel corso del procedimento di trasformazione in fondazioni degli IRCCS già operanti alla data di entrata in vigore della legge n. 3 del 2003, vale a dire la mancata adozione, da parte del

consiglio d'amministrazione dell'IRCCS oggetto della trasformazione, del nuovo statuto approvato dal Ministro della salute d'intesa con il Presidente della Regione. L'art. 3, comma 5, del d. lgs. n. 288 del 2003 stabilisce appunto che, in simile casi, il Ministro, ancora una volta d'intesa con il Presidente della Regione interessata, nomina un commissario *ad acta* che provvede all'adozione dello statuto nei sessanta giorni successivi alla nomina.

Si tratta, pertanto, di una disposizione che disciplina una vicenda (trasformazione dell'IRCCS da ente pubblico in fondazione) diversa da quella regolata dalla norma regionale impugnata, la quale, invece, concerne la fase precedente al primo insediamento degli ordinari organi di amministrazione dell'Istituto oncologico veneto che ha natura di ente pubblico e non di fondazione.

La norma interposta indicata dal ricorrente non è, dunque, pertinente. Da ciò discende l'infondatezza della questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 6, della legge della Regione Veneto 22 dicembre 2005, n. 26 (Istituzione dell'Istituto oncologico veneto), nella parte in cui esclude che l'incarico di direttore scientifico possa essere rinnovato per più di una volta;

dichiara estinto, per rinuncia accettata dalla controparte, il giudizio relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 4 e 5, della legge della Regione Veneto n. 26 del 2005, proposte, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione ed al principio della leale collaborazione istituzionale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 3 e 7, della legge della Regione Veneto n. 26 del 2005, proposte, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione ed al principio della leale collaborazione istituzionale, 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 23 maggio 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2007.

Sentenza del 7 giugno 2007 n. 179

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale.	
Ricorrente	Regione Friuli - Venezia.	
Resistente	Presidente del Consiglio dei ministri.	
Materia	Finanza pubblica	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
art. 1, commi da 166 a 169 legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006).	art 60 statuto della Regione Friuli - Venezia Giulia.	non fondatezza della questione

Nota di sintesi

La Corte, esaminate nel merito le norme impugnate, dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 166 a 169, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), sollevate dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, in riferimento all'art. 60 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

La Consulta rileva come il nuovo tipo di controllo (sugli enti locali) affidato alla Corte dei conti, dichiaratamente finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria degli enti locali, nonché il rispetto, da parte di questi ultimi, del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento posto dall'ultimo comma dell'art. 119 Cost., sviluppi, in sostanza, il quadro delle misure necessarie per garantire la stabilità dei bilanci ed il rispetto del patto di stabilità interno, prescritti dall'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3). Il controllo sulla gestione finanziaria deve considerarsi complementare rispetto al controllo sulla gestione amministrativa, ed è utile per soddisfare l'esigenza degli equilibri di bilancio.

La Corte, afferma, che il legislatore è libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi altra forma di controllo, purché questo abbia un suo fondamento costituzionale. Ritiene che la sussistenza di detto fondamento è confortata dall'art. 100 della Costituzione, il quale assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio. Se al momento dell'emanazione della Costituzione, il controllo successivo poteva essere esercitato in riferimento al solo bilancio dello Stato, oggi tale dizione deve intendersi riferita non solo al bilancio dello Stato, ma anche a quello di tutti gli altri enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata. Inoltre, la previsione da parte di una legge dello Stato del controllo in esame, rientra nella competenza propria di quest'ultimo di dettare principi nella materia concorrente della «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.).

SENTENZA N. 179

ANNO 2007

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 166 a 169, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), promosso con ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia notificato il 27 febbraio 2006, depositato in cancelleria il 4 marzo 2006 ed iscritto al n. 41 del registro ricorsi 2006. *Visto* l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri; *udito* nell'udienza pubblica dell'8 maggio 2007 il Giudice relatore Paolo Maddalena; *uditi* l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione 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 Friuli-Venezia Giulia ha denunciato, con il medesimo ricorso, numerose disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006) e, tra queste, anche i commi da 166 a 169 dell'art. 1.

Le specifiche questioni sollevate su tali ultime disposizioni devono essere trattate congiuntamente per omogeneità della materia, mentre quelle ulteriormente proposte con lo stesso ricorso avverso altre norme della medesima legge n. 266 del 2005 sono riservate a separate pronunce.

1.1. - Il comma 166 stabilisce che «Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo».

Ai predetti fini – secondo quanto previsto dal comma 167 – «La Corte dei conti definisce unitariamente criteri e linee guida cui debbono attenersi gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria nella predisposizione della relazione di cui al comma 166, che, in ogni caso, deve dare conto del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione, e di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione».

In base al successivo comma 168, «Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, qualora accertino, anche sulla base delle relazioni di cui al comma 166, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto, adottano specifica pronuncia e vigilano sull'adozione da parte dell'ente locale delle necessarie misure correttive e sul rispetto dei vincoli e limitazioni posti in caso di mancato rispetto delle regole del patto di stabilità interno».

Infine, secondo il comma 169, «Per l'esercizio dei compiti di cui ai commi 166, 167 e 168, la Corte dei conti può avvalersi della collaborazione di esperti anche estranei alla pubblica amministrazione, sino ad un massimo di dieci unità, particolarmente qualificati nelle materie economiche, finanziarie e statistiche, nonché, per le esigenze delle sezioni regionali di controllo e sino al completamento delle procedure concorsuali di cui al comma 175, di personale degli enti locali, fino ad un massimo di cinquanta unità, in possesso di laurea in scienze economiche ovvero di diploma di ragioniere e perito commerciale, collocato in posizione di fuori ruolo o di comando».

1.2. - La ricorrente sostiene che la disciplina del controllo della Corte dei conti nella Regione Friuli-Venezia Giulia è dettata dal d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902 (Adeguamento ed integrazione delle norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), come modificato dal decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia recanti modificazioni ed integrazioni al d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902, in materia di funzioni di controllo della sezione regionale della Corte dei conti), il cui art. 33 si interessa, segnatamente, del controllo di gestione.

Inoltre, il controllo sugli enti locali è affidato, dall'art. 60 dello statuto di autonomia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, recante “Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia”), ad un organo della Regione «nei modi e nei limiti stabiliti con legge regionale in armonia con i principi delle leggi dello Stato».

Pertanto, ad avviso della Regione Friuli-Venezia Giulia, il sistema di tali controlli sarebbe «di per sè completo ed esaustivo», tanto che, «considerando anche la clausola di salvaguardia di cui al comma 610» dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 (secondo cui: «Le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti»), «dovrebbe ritenersi che i commi da 166 a 169 non siano destinati ad applicarsi nel territorio della Regione».

1.3. - Là dove si giunga a diversa conclusione – si precisa nel ricorso – dette disposizioni «sarebbero illegittime per violazione dell'art. 60 dello Statuto, e della riserva di competenza regionale in esso contenuta».

Si tratterebbe, infatti, «di un controllo diverso da quello di gestione ed ulteriore rispetto ad esso», il quale presenterebbe «più carattere repressivo-sanzionatorio che carattere collaborativo». Peraltro, argomenta la ricorrente, a mente del comma 169, la Corte dei conti è facoltizzata ad avvalersi «di personale degli enti locali, fino ad un massimo di cinquanta unità, in possesso di laurea in scienze

economiche ovvero di diploma di ragioniere e perito commerciale, collocato in posizione di fuori ruolo o di comando», così da «interferire nell'organizzazione degli enti locali, senza richiedere il loro consenso».

In definitiva, la Regione Friuli-Venezia Giulia deduce:

- l'illegittimità del «controllo nuovo sugli enti locali, previsto al di fuori del sistema statutario»;
- l'illegittimità del «potere normativo della Corte dei conti in materia di controllo sugli enti locali»;
- l'illegittimità dell'«avvalimento del personale degli enti locali unilateralmente disposto».

2. - In via preliminare, deve escludersi l'inoperatività delle disposizioni denunciate rispetto alla Regione Friuli-Venezia Giulia in forza della clausola di salvaguardia prevista dal comma 610 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 (secondo cui: «Le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti»). In tal senso, anche a prescindere da quanto si dirà, in prosieguo di motivazione, circa la portata della disciplina oggetto di censura e sulla sua collocazione nel più ampio sistema dei controlli devoluti alla Corte dei conti, è sufficiente ribadire quanto questa Corte ha già avuto modo di affermare (tra le altre, sentenze n. 105 del 2007 e n. 95 del 2007) in ordine alla eccessiva vaghezza della formulazione delle clausole di salvaguardia contenute nelle annuali leggi finanziarie, tanto da rendere le clausole stesse inapplicabili nei confronti delle autonomie speciali. Sicché è il citato comma 610 a non poter trovare applicazione alla Regione Friuli-Venezia Giulia.

3. - Nel merito, le questioni non sono fondate.

3.1. - Occorre premettere che le norme censurate introducono un nuovo tipo di controllo affidato alla Corte dei conti, dichiaratamente finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria degli enti locali, nonché il rispetto, da parte di questi ultimi, del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento posto dall'ultimo comma dell'art. 119 Cost. Nella sua configurazione, questa nuova forma di controllo sviluppa il quadro delle misure necessarie per garantire la stabilità dei bilanci ed il rispetto del patto di stabilità interno, prescritti dall'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3). Infatti è evidente che, a detti fini, oltre al controllo sulla gestione in senso stretto, che ha ad oggetto l'azione amministrativa e serve ad assicurare che l'uso delle risorse avvenga nel modo più efficace, più economico e più efficiente, occorre avere riguardo anche all'aspetto, particolarmente rilevante nell'ambito del fenomeno finanziario considerato nel suo complesso, che attiene alla allocazione delle risorse e, quindi, alla struttura ed alla gestione del bilancio. Il controllo in esame, che muove dall'antecedente storico, in tema di controllo sulla gestione finanziaria degli enti locali, costituito dall'art. 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786 (Disposizioni in materia di finanza locale), convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 1982, n. 51, e che integra una disposizione già contenuta nell'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), secondo la quale spetta alla Corte dei conti il controllo finanziario sui bilanci pubblici, pone come oggetto del controllo i bilanci preventivi ed il rendiconto consuntivo, definendo i confini contabili nell'ambito dei quali può svolgersi l'azione amministrativa. Esso, peraltro, a differenza del controllo sulla gestione in senso stretto, che si attua mediante programmi stabiliti dalla Corte dei conti, sulla base delle priorità stabilite dalle Commissioni parlamentari (art. 1, comma 473, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007»), su materie scelte a campione, si svolge su documenti di carattere complessivo e necessario, e con cadenza annuale, poiché i bilanci ed i rendiconti sui quali si esercita hanno, per l'appunto, una cadenza annuale.

Tale controllo, che è ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, ha tuttavia la caratteristica, in una prospettiva non più statica (com'era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive. Ne consegue che esso assume anche i caratteri propri del

controllo sulla gestione in senso stretto e concorre, insieme a quest'ultimo, alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno, che la Corte dei conti può garantire (sentenza n. 267 del 2006).

Si deve peraltro sottolineare la natura collaborativa del controllo disciplinato dalle norme impugnate, che si limita alla segnalazione all'ente controllato delle rilevate disfunzioni e rimette all'ente stesso l'adozione delle misure necessarie: c'è, dunque, una netta separazione tra la funzione di controllo della Corte dei conti e l'attività amministrativa degli enti, che sono sottoposti al controllo stesso. Né può dirsi che la vigilanza sull'adozione delle misure necessarie da parte degli enti interessati implichi un'invasione delle competenze amministrative di questi ultimi, poiché l'attività di vigilanza, limitatamente ai fini suddetti, è indispensabile per l'effettività del controllo stesso.

In questo quadro, appare evidente che il controllo sulla gestione finanziaria è complementare rispetto al controllo sulla gestione amministrativa, ed è utile per soddisfare l'esigenza degli equilibri di bilancio.

3.2. - Deve, altresì, essere ricordato che, come già affermato da questa Corte (tra le altre, sentenza n. 29 del 1995 e, da ultimo, sentenza n. 267 del 2006), il legislatore è libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi altra forma di controllo, purchè questo abbia un suo fondamento costituzionale. La sussistenza di detto fondamento è confortata, in primo luogo, dall'art. 100 della Costituzione, il quale assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale.

Infatti, se è vero che, al momento dell'emanazione della Costituzione, per indicare l'intera finanza pubblica non poteva non farsi riferimento al bilancio dello Stato, è altrettanto vero che oggi tale dizione deve intendersi riferita non solo al bilancio dello Stato, ma anche a quello di tutti gli altri enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata. Sono inoltre da richiamare al fine suddetto oltre all'art. 81 Cost., che pone il principio indefettibile dell'equilibrio di bilancio, anche gli articoli 97, primo comma, 28 e 119, ultimo comma, Cost.

Peraltro, la previsione da parte di una legge dello Stato del controllo in esame rientra nella competenza propria di quest'ultimo di dettare principi nella materia concorrente della «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.).

4. - Alla luce delle argomentazioni che precedono, cadono tutte le censure dedotte dalla ricorrente.

4.1. - L'art. 60 dello statuto friulano riguarda, infatti, il controllo preventivo di legittimità e non può, dunque, avere alcuna attinenza con il tipo di controllo sulla gestione finanziaria previsto dalle disposizioni denunciate.

Altrettanto è da dire per l'art. 33 del d.P.R. n. 902 del 1975, e successive modificazioni, richiamato nel ricorso sebbene non esplicitamente evocato come parametro, poiché questa disposizione si riferisce al controllo sulla gestione in senso stretto e, quindi, non può investire la disciplina relativa al controllo di cui alle norme impugnate.

In ogni caso, come evidenziato in precedenza, il controllo previsto dai commi da 166 a 169 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, risulta dettato da esigenze di tutela dell'unità economica della Repubblica e di coordinamento della finanza pubblica, ed è finalizzato (nel quadro del controllo disciplinato dalla legge n. 131 del 2003), con funzione collaborativa, alla tempestiva segnalazione agli Enti interessati di situazioni inerenti agli equilibri di bilancio, per l'adozione delle necessarie misure correttive.

E in siffatta prospettiva, questa Corte, con la sentenza n. 267 del 2006, ha, tra l'altro, precisato che la possibilità data, dal comma 7 dell'art. 7 della legge n. 131 del 2003, alle Regioni a statuto speciale, «nell'esercizio della loro competenza, di adottare particolari discipline nel rispetto delle suddette finalità», non pone in nessun caso in discussione la finalità di uno strumento, quale il controllo sulla gestione delle risorse collettive, affidato alla Corte dei conti, in veste di organo terzo (sentenza n. 64 del 2005) a servizio della Repubblica (sentenze n. 29 del 1995 e n. 470 del 1997), che garantisca il rispetto dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva. Anche perché –

come già detto – la necessità di coordinamento della finanza pubblica, nel cui ambito materiale si colloca il controllo esterno sulla gestione, riguarda pure le Regioni e le Province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della “finanza pubblica allargata”.

4.2. - Quanto poi al profilo di censura con cui ci si duole di «un potere normativo della Corte dei conti in materia di controllo sugli enti locali» (comma 167), la sua inconsistenza deriva dal fatto che l’obbligo degli organi di controllo interno di presentare una relazione sulla base delle linee guida dettate dalla Corte dei conti, diretto unicamente a rendere possibile il controllo esterno della Corte stessa, è un obbligo che discende direttamente dalle norme di principio ed è rilevante soltanto al fine di attivare processi di autocorrezione (sentenze n. 29 del 1995 e n. 470 del 1997). Si deve anzi sottolineare che l’utilizzazione dei controlli interni ai fini della realizzazione dei controlli esterni della Corte dei conti attua una disposizione già contenuta nell’art. 3, comma 8, della legge n. 20 del 1994, e fa emergere ancora una volta il carattere collaborativo del controllo in questione.

4.3. - Neppure è fondata l’ulteriore censura che concerne specificamente il comma 169, il quale riconosce alla Corte dei conti la possibilità di avvalersi, ai fini dell’espletamento del controllo in esame, di personale degli enti locali collocato in posizione di fuori ruolo o di comando, giacché, rispetto ad essa, i parametri evocati risultano, con tutta evidenza, inconferenti.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riservate a separate decisioni le restanti questioni di legittimità costituzionale della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sollevate dalla Regione Friuli-Venezia Giulia con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, commi da 166 a 169, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), sollevate, in riferimento all’art. 60 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), dalla Regione Friuli-Venezia Giulia con il ricorso in epigrafe indicato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2007.

Sentenza del 14 giugno 2007 n. 188		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei Ministri	
Resistente	Regione Campania	
Materia	Forma di governo e principi fondamentali di organizzazione e funzionamento Ricerca scientifica e tecnologica (ricerca sanitaria) Designazione membri di organi di gestione di enti pubblici	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
art. 4, comma 3, legge della Regione Campania 29 dicembre 2005, n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania-legge finanziaria 2006)	art. 123 Cost.	illegittimità costituzionale
art. 7, comma 2, l.r. 24/2005	art. 117, terzo comma, Cost. principio di leale collaborazione	illegittimità costituzionale
art. 7, commi 3 e 4, l.r. 24/2005	art. 117, terzo comma principio di leale collaborazione	non fondatezza della questione
Nota di sintesi		
<p>Ai sensi dello statuto della Regione Campania, approvato con legge 22 maggio 1971, n. 348, spetta in via esclusiva al Consiglio regionale il potere di determinare «l'indirizzo politico programmatico» ed il relativo controllo e alla Giunta il compito di «attuare le direttive politiche e programmatiche decise dal Consiglio» e di «compiere tutti gli atti e adottare tutti i provvedimenti amministrativi, nelle materie attribuite o delegate alla Regione, che non siano di competenza del Consiglio, nel quadro delle direttive politiche e programmatiche decise dal Consiglio». La riserva normativa a favore della fonte statutaria relativamente all'organizzazione interna della Regione trova il proprio fondamento nell'art. 123 Cost che, in particolare, individua tra i contenuti necessari dello Statuto: «la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento». A fronte di tale quadro normativo l'intervento legislativo regionale che, in difformità dallo Statuto, disciplini il riparto di funzioni tra Giunta, Presidente e singoli assessori da un lato, e Consiglio dall'altro, attribuendo alla Giunta regionale una funzione di indirizzo politico-amministrativo, deve ritenersi costituzionalmente illegittimo in quanto viola la citata riserva statutaria posta dall'art. 123 Cost..</p> <p>La normativa statale assegna al Ministero della salute l'attività di vigilanza e di controllo sugli IRCCS, nonché la verifica della rispondenza delle attività di ricerca degli stessi al programma nazionale di ricerca sanitaria predisposto dallo stesso Ministero. La previsione di un sistema regionale di controllo sull'attività di ricerca degli IRCCS disposta da una disposizione regionale deve essere considerata illegittima in quanto costituisce un'indebita interferenza su tale attività; resta ferma, comunque, la possibilità per la Regione di svolgere autonomamente una propria attività di monitoraggio su «singoli progetti dei quali ogni Regione abbia assunto, specificamente, la responsabilità della realizzazione».</p>		

SENTENZA N. 188

ANNO 2007

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'articolo 4, terzo comma, dell'art. 7, primi quattro commi, e dell'art. 23 della legge della Regione Campania 29 dicembre 2005, n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria 2006), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 28 febbraio 2006, depositato in cancelleria il 7 marzo 2006 ed iscritto al n. 43 del registro ricorsi 2006.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica dell'8 maggio 2007 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Cosentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Vincenzo Coccozza per la Regione Campania.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questioni di legittimità costituzionale in riferimento all'articolo 4, comma 3, all'art. 7, commi 1, 2, 3, 4, e all'art. 23 della legge della Regione Campania 29 dicembre 2005 n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria 2006).

Le censure concernenti l'art. 4, comma 3, muovono dal rilievo che tale disposizione, attribuendo una funzione di indirizzo politico amministrativo alla Giunta regionale, altererebbe il sistema delle relazioni tra gli organi regionali delineato dagli artt. 20 e 31 dello statuto regionale in tema di forma di governo, con conseguente violazione dell'art. 123 della Costituzione che riserva alla fonte statutaria tale disciplina.

Le censure relative all'art. 7, comma 1, muovono dalla asserita lesione dei principi fondamentali contenuti nel decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288 (Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'art. 42, comma 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3), ed in particolare dell'art. 1, comma 2 del citato decreto, il quale manterrebbe in capo al Ministro della salute le funzioni di vigilanza e controllo su tali enti. Si lamenta, altresì, la violazione del principio di leale collaborazione desumibile dal combinato disposto degli artt. 117, 118, primo comma, e 120 Cost.

Con riguardo all'art. 7, comma 2, della legge della Regione Campania, il ricorrente censura la previsione che assoggetta l'attività di ricerca degli IRCCS al controllo della Regione, assumendo la violazione dei principi fondamentali posti dal d.lgs. n. 288 del 2003 ed in particolare della previsione, contenuta nell'art. 8, comma 3, che sottopone tale attività alla vigilanza del Ministro della salute. Anche in tal caso vi sarebbe una violazione del terzo comma dell'art. 117 Cost. e del principio di leale collaborazione.

Le censure relative all'art. 7, commi 3 e 4, muovono invece dalla asserita violazione dei principi fondamentali posti da due disposizioni dell'Atto di intesa del 1° luglio 2004 (Organizzazione, gestione e funzionamento degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico non trasformati in fondazioni, di cui all'art. 5 del d. lgs. 16 ottobre 2003 n. 288 e dell'art. 8, sesto comma, della legge 5 giugno 2005 2003, n. 131), intesa che costituirebbe "parte integrante" del d.lgs. n. 288 del 2003. Precisamente, il comma 3 è impugnato nella parte nella parte in cui non prevede la designazione ad opera del Ministro della salute di alcuno dei componenti del Consiglio di indirizzo e verifica degli IRCCS campani, riservandone la nomina al Presidente della Regione, su proposta dell'assessore regionale alla sanità. Tale previsione contrasterebbe con l'art. 2, comma 1, della citata intesa il quale, invece, dispone che il consiglio è «composto da cinque membri, due dei quali nominati dal Ministro della salute e due dal presidente della regione ed il quinto, con funzioni di presidente, nominato dal Ministro della salute, sentito il presidente della regione». Ciò ridonderebbe in violazione dei principi fondamentali espressi dall'atto di intesa e dello stesso d.lgs. n. 288 del 2003, nonché del principio di leale collaborazione.

Le medesime censure sono svolte con riguardo all'art. 7, comma 4, in relazione al quale l'Avvocatura lamenta la violazione dell'art. 4 dell'atto di intesa che, con riguardo alla nomina del collegio sindacale, rinvia a quanto previsto dall'art. 4 del d.lgs. n. 288 del 2003, il quale dispone che il collegio sindacale «è composto da cinque membri, di cui due designati dalla Regione, uno designato dal Ministro dell'economia e delle finanze, uno dal Ministro della salute e uno dall'organismo di rappresentanza delle autonomie locali».

Infine, è impugnato l'art. 23 della legge regionale n. 24 del 2005 in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

2. - In via preliminare questa Corte prende atto dell'intervenuta rinuncia da parte del Governo alla censura relativa a tale ultima disposizione, dal momento che l'art. 1 della successiva legge regionale della Campania 20 marzo 2006, n. 4 (Integrazione alla legge regionale 29 dicembre 2005, n. 24 ed interpretazione autentica dell'articolo 23), avrebbe modificato l'art. 23 della legge regionale n. 24 del 2005 adeguandosi pienamente ai rilievi esposti nel ricorso statale. Avendo la difesa regionale accettato questa rinuncia, ai sensi dell'art. 25 delle Norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale, deve essere dichiarata l'estinzione del giudizio *in parte qua*.

3. - Sempre in via preliminare deve essere dichiarata, in conformità alla richiesta in tal senso della resistente, la cessazione della materia del contendere in relazione alla censura avente ad oggetto l'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 24 del 2005, la quale riguardava esclusivamente la parte in cui questa disposizione prevede la sottoposizione degli IRCCS alla vigilanza della Regione.

L'art. 2 della legge regionale della Campania n. 4 del 2006 ha abrogato, nel primo comma dell'art. 7 della legge n. 24 del 2005, proprio le parole «e alla vigilanza». L'intervenuta modificazione della disposizione oggetto di censura deve ritenersi satisfattiva delle pretese del ricorrente, mentre non risulta che essa, nella sua originaria formulazione, abbia avuto applicazione *medio tempore*.

4. - La censura relativa all'art. 4, comma 3, della legge regionale n. 24 del 2005 è fondata.

Questa Corte ha avuto più volte occasione di affermare che l'art. 123 della Costituzione, quale modificato ad opera della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), e della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), prevede l'esistenza nell'ordinamento regionale ordinario di alcune vere e proprie riserve normative a favore della fonte statutaria rispetto alle competenze del legislatore regionale (si vedano le sentenze n. 196 del 2003, n. 2 e n. 372 del 2004), il quale quindi è vincolato dalle scelte operate mediante questa speciale fonte normativa.

Fra i contenuti necessari dello statuto regionale, l'attuale art. 123 Cost. indica anzitutto «la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento», mentre il previgente art. 123 Cost. si riferiva più genericamente «all'organizzazione interna della Regione».

Nella Regione Campania risulta tuttora vigente lo statuto approvato con legge 22 maggio 1971, n. 348 (Approvazione, ai sensi dell'art. 123, comma secondo della Costituzione, dello Statuto della Regione Campania), a causa del mancato esercizio del potere di revisione, complessiva o anche parziale, successivamente alla legge costituzionale n. 1 del 1999. Tale statuto risulta caratterizzato dall'attribuzione esclusiva al Consiglio regionale del potere di determinazione dell'«indirizzo politico programmatico» e dal controllo sulla sua attuazione, mentre alla Giunta si attribuiscono i compiti di «attuare le direttive politiche e programmatiche decise dal Consiglio» e di «compiere tutti gli atti e adottare tutti i provvedimenti amministrativi, nelle materie attribuite o delegate alla regione, che non siano di competenza del Consiglio, nel quadro delle direttive politiche e programmatiche decise dal Consiglio» (artt. 20 e 31). A fronte di tale assetto, la norma impugnata – al di là di ogni possibile valutazione di merito, che potrebbe anche essere favorevole, ma che non spetta a questa Corte esprimere – benché affermi il necessario rispetto del potere consiliare di determinazione «dell'indirizzo politico-programmatico», attribuisce in realtà a tutta una serie di organi regionali (al Presidente della Regione, alla Giunta, ai singoli Assessori, all'Ufficio di Presidenza del Consiglio) alcune funzioni del tutto estranee alla configurazione statutaria, come le funzioni di indirizzo politico amministrativo e di definizione degli obiettivi, nonché di controllo (tutto ciò va, evidentemente, letto in relazione alla contestuale attribuzione alla dirigenza amministrativa – operata dallo stesso art. 4 impugnato – di «autonomi poteri di spesa e di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo»).

Non può essere condivisa la tesi, sostenuta dalla difesa della resistente, che la modifica dell'organizzazione interna della Regione (ed ora almeno in larga parte riconducibile alla “forma di governo” della Regione), sia stata operata automaticamente dalle profonde innovazioni costituzionali introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 1999: al contrario, proprio quest'ultima legge costituzionale – come ben noto – ha contestualmente riformato in modo incisivo l'art. 123 Cost., affidando alla fonte statutaria il compito di modificare ed integrare i precedenti statuti regionali anche adeguando l'organizzazione fondamentale della Regione alle modificazioni apportate all'assetto elettorale degli organi regionali di vertice ed al processo di accrescimento delle funzioni regionali, in parte già intervenuto ed in parte progettato, nonché anche alle trasformazioni nel frattempo intervenute nell'assetto della pubblica amministrazione, fra le quali certamente anche le notevoli innovazioni in tema di rapporto fra politica ed amministrazione. A fronte di tale situazione, 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. D'altra parte, se originariamente la adozione degli statuti è stata necessitata entro brevi termini

determinati dal legislatore statale (si veda l'art. 6 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 recante norme in tema di costituzione e funzionamento degli organi regionali, modificata dalla legge 23 dicembre 1970, n. 1084), l'adeguamento alle modifiche costituzionali e legislative intervenute non può essere rinviato *sine die* (come sembrerebbe implicito per quelle Regioni che in un periodo di oltre sette anni non hanno proceduto a modifiche statutarie né complessive, né parziali), a meno del manifestarsi di rischi particolarmente gravi sul piano della funzionalità e legalità sostanziale di molteplici attività delle Regioni ad autonomia ordinaria.

La stessa adozione da parte della Regione Campania della disposizione impugnata dimostra la necessità di sostanziali modificazioni per adeguarsi ai mutamenti intervenuti sul piano della rappresentatività politica degli organi regionali ed alle nuove configurazioni dei rapporti fra le classi politiche e l'alta dirigenza.

Tuttavia, 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.

La necessità di garantire lo spazio riservato in via esclusiva alla fonte statutaria può essere, del resto, apprezzata considerando lo stesso principio che il legislatore regionale avrebbe voluto affermare: la censurata disposizione non fa che riprodurre il principio della distinzione fra politica e amministrazione, ribadito da ultimo, dopo precedenti enunciazioni a livello legislativo, dall'art. 4 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), ma la sua inclusione nel "contenuto necessario" dello statuto equivale ad una sua duratura affermazione nell'ordinamento regionale.

Del resto, quasi tutti gli statuti adottati dopo la riforma dell'art. 123 Cost. hanno consacrato, tra i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento, proprio il principio della distinzione fra politica e amministrazione e questa Corte ha già avuto modo di riconoscere come la materia dell'organizzazione amministrativa della Regione sia attribuita alla competenza residuale delle Regioni, da esercitare, peraltro nel rispetto dei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» fissati negli statuti (sentenza n. 233 del 2006)..

L'art. 4, comma 3, della legge della Regione Campania, intervenendo a disciplinare il riparto di funzioni tra Giunta, Presidente e singoli assessori da un lato, e Consiglio dall'altro, in assenza del previo adeguamento dello statuto alle modifiche introdotte dalla legge cost. n. 1 del 1999, ha pertanto violato la riserva statutaria posta dall'art. 123 Cost. Deve, pertanto, esserne dichiarata l'illegittimità costituzionale.

4. - La censura relativa all'art. 7, comma 2, della legge regionale n. 24 del 2005 è fondata.

Questa Corte ha già avuto occasione di affermare nella sentenza n. 422 del 2006, in riferimento ad una disposizione legislativa di un'altra Regione, ma del tutto analoga, che la previsione di un sistema regionale di controllo sull'attività di ricerca degli IRCCS disciplinata dall'art. 8 del d.lgs. n. 288 del 2003, produce «un'indubbia interferenza sull'attività di vigilanza che la normativa statale affida al Ministero della salute, senza alcuna ragione giustificativa», dal momento che incide sulla verifica della rispondenza delle attività di ricerca degli IRCCS al programma nazionale di ricerca sanitaria predisposto dal Ministero, mentre non vi è dubbio che spetti allo Stato la determinazione dei programmi della ricerca scientifica a livello nazionale ed internazionale (art. 12-*bis* del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, recante «Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della L. 23 ottobre 1992, n. 421»; si veda anche la sentenza n. 270 del 2005, al punto 10 del "*considerato in diritto*").

Se quindi non vi è dubbio che una disciplina come quella censurata è illegittima, poiché impedisce allo Stato di vigilare sul conseguimento degli obiettivi del programma nazionale, ciò, tuttavia, non esclude che la Regione possa comunque svolgere autonomamente una propria attività di monitoraggio sui «singoli progetti dei quali ogni regione abbia assunto, specificamente, la responsabilità della realizzazione» (sentenza n. 422 del 2006).

5. - Le censure relative all'art. 7, commi 3 e 4, della legge regionale n. 24 del 2005 non sono fondate.

L'Avvocatura individua il profilo di illegittimità del comma 3 dell'art. 7 nel fatto che esso, nel disciplinare la nomina dei componenti del consiglio di indirizzo e verifica degli IRCCS, non prevede «alcuna designazione ministeriale». Del pari, l'illegittimità del comma 4 è ravvisata nel fatto che la norma non contempla «alcuna componente ministeriale» tra i membri del collegio sindacale.

Questa Corte, con la sentenza n. 270 del 2005 pur non negando la legittimità di alcuni profili organizzativi uniformi nell'ordinamento degli IRCCS e, soprattutto, di alcuni significativi poteri statali, specie là dove viene in rilievo l'attività di ricerca scientifica, ha concluso, sul piano della composizione dei loro organi, che il nuovo Titolo V della Costituzione «non legittima ulteriormente una presenza obbligatoria per legge di rappresentanti ministeriali in ordinari organi di gestione di enti pubblici che non appartengono più all'area degli enti statali, né consente di giustificare in alcun modo, in particolare sotto il profilo del rispetto della competenza a dettare i principi fondamentali, che il legislatore statale determini quali siano le istituzioni pubbliche che possano designare le maggioranze del consiglio di amministrazione delle fondazioni» (si veda il punto 11 del «*considerato in diritto*»).

Su questa base è stata, tra l'altro, dichiarata la illegittimità costituzionale della lettera *p*) del comma 1 dell'art. 42 della legge n. 3 del 2003, nella parte in cui riservava al Ministro della salute la designazione di taluni membri dell'organo di indirizzo degli IRCCS non trasformati, nonché dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 288 del 2003, nella parte in cui prevedeva la designazione ministeriale di taluni componenti del collegio sindacale degli IRCCS trasformati in fondazioni.

Il ricorrente, al fine di giustificare la asserita lesione del terzo comma dell'art. 117 Cost. e del principio di leale collaborazione, denuncia la violazione, da parte dei commi 3 e 4 dell'art. 7, di quanto è previsto in due disposizioni dell'Atto di intesa del 1° luglio 2004. In particolare deduce il contrasto con l'art. 2, il quale ha riprodotto l'art. 42, comma 1, lettera *p*), della legge n. 3 del 2003 relativamente alla composizione dell'organo di indirizzo degli IRCCS non trasformati, nonché con l'art. 4 dell'Intesa il quale rinvia all'art. 4 del d.lgs. n. 288 del 2003 per la composizione del collegio sindacale.

Peraltra questa Intesa, stipulata prima della sentenza n. 270 del 2005 anzitutto assume espressamente a proprio fondamento due disposizioni di legge che sono state profondamente modificate da quest'ultima sentenza: l'art. 42, comma 1, lettera *p*), della legge n. 3 del 2003 è stata dichiarato in parte costituzionalmente illegittimo; l'art. 5 del d.lgs. n. 288 del 2003 sembrerebbe prevedere l'intesa come un nuovo tipo di fonte normativa, allorché invece la sentenza n. 270 del 2005, al punto 19 del «*considerato in diritto*», la ha qualificata non come «una vera e propria fonte normativa», ma solo come una modalità consensuale di determinazione delle caratteristiche comuni di questi istituti in ambiti non predeterminati da disposizioni legislative.

Inoltre l'art. 42, primo comma, lettera *p*), della legge delega n. 3 del 2003 è stato dichiarato incostituzionale proprio nella parte in cui contempla membri di designazione ministeriale (sentenza n. 270 del 2005) e anche l'art. 4 del d.lgs. n. 288 del 2003 è stato dichiarato incostituzionale per le stesse ragioni.

Essendo pertanto venute meno alcune delle fondamentali premesse dell'Intesa a seguito di dichiarazioni di illegittimità costituzionale ed essendo state dichiarate costituzionalmente illegittime le disposizioni legislative riprodotte nell'art. 2, comma 1, e nell'art. 4 dell'Atto di intesa ed assunte a parametro nel ricorso, appare evidente la mancanza di fondamento delle censure.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge della Regione Campania 29 dicembre 2005, n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria 2006);

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, della legge della Regione Campania n. 24 del 2005;

dichiara estinto, per intervenuta rinuncia accettata dalla controparte, il giudizio concernente l'art. 23 della legge della Regione Campania n. 24 del 2005, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione Campania n. 24 del 2005 promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e al principio di leale collaborazione desumibile dal combinato disposto degli artt. 117, 118, primo comma, e 120 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 3 e 4, della legge della Regione Campania n. 24 del 2005, sollevate, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e al principio di leale collaborazione desumibile dal combinato disposto degli artt. 117, 118, primo comma, e 120 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 5 giugno 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 giugno 2007.

Sentenza del 14 giugno 2007 n. 189		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Remittente	Tribunale di Marsala	
Interveniente	Regione Sicilia	
Materia	Ordinamento civile Trattamento economico dei dipendenti pubblici il cui rapporto di lavoro è stato “privatizzato”	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
art. 58, comma 1, legge della Regione Sicilia 18 maggio 1996, n. 33 (Interventi urgenti per l'economia. Norme in materia di Impresa, Agricoltura, Artigianato, Lavoro, Turismo e Pesca. Disposizioni su altre materie, modifiche ed abrogazioni di norme)	art. 117 Cost. norme fondamentali di riforma economico-sociale	illegittimità costituzionale
art. 16, comma 2, legge della Regione Sicilia 17 marzo 2000, n. 8 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2000)	art.117 Cost. norme fondamentali di riforma economico-sociale	illegittimità costituzionale
art. 127, comma 2, legge della Regione Sicilia 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002)	art. 117, terzo comma, Cost. principio di leale collaborazione	illegittimità costituzionale
Nota di sintesi		
<p>Il rapporto di lavoro dei dipendenti delle Regioni e degli enti locali, a seguito della relativa privatizzazione, è soggetto alla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati e pertanto ai principi fissati dalla normativa statale in materia fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole di diritto che disciplinano i rapporti di diritto privato.</p> <p>Tali principi costituiscono un limite alla potestà legislativa delle Regioni che devono intervenire nel rispetto di tali principi; pertanto sono dichiarate costituzionalmente illegittime le disposizioni regionali che prevedono che il contratto nazionale di lavoro giornalistico si applica anche ai giornalisti che fanno parte degli uffici stampa degli enti locali, che la qualifica ed il trattamento</p>		

contrattuale di capo servizio si applica anche ai componenti degli uffici stampa degli enti locali e che ai giornalisti componenti gli uffici stampa già esistenti presso gli enti locali è attribuita la qualifica ed il trattamento contrattuale di redattore capo, in quanto tutte disposizioni ritenute in contrasto con il principio generale di diritto privato secondo il quale il trattamento economico dei dipendenti pubblici "privatizzati" deve essere disciplinato dalla contrattazione collettiva.

SENTENZA N. 189

ANNO 2007

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. 58, comma 1, della legge della Regione Sicilia 18 maggio 1996, n. 33 (Interventi urgenti per l'economia. Norme in materia di Impresa, Agricoltura, Artigianato, Lavoro, Turismo e Pesca. Disposizioni su altre materie, modifiche ed abrogazioni di norme), come modificato dall'art. 28, comma 1, della legge della Regione Sicilia 15 gennaio 1999, n. 4 (Integrazione del fondo per i comuni di cui all'articolo 11 della legge regionale 30 marzo 1998, n. 5. Realizzazione di progetti di utilità collettiva. Disposizioni finanziarie), e dall'art. 111, comma 1, della legge della Regione Sicilia 28 dicembre 2004, n. 17 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005), dell'art. 16, comma 2, della legge della Regione Sicilia 17 marzo 2000, n. 8 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2000), e dell'art. 127, comma 2, della legge della Regione Sicilia 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002), promosso con ordinanza del 13 febbraio 2006 dal Tribunale di Marsala nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Maria Rita Domingo ed altri e il Comune di Marsala, iscritta al n. 111 del registro ordinanze 2006 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2006.

Visti l'atto di costituzione di Alessandro Tarantino ed altri nonché l'atto di intervento della Regione

Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2007 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi gli avvocati Salvatore Giacalone per Alessandro Tarantino ed altri e Paolo Chiapparrone per la Regione Siciliana.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale di Marsala ha sollevato questioni di legittimità costituzionale: dell'art. 58, comma 1, della legge della Regione Sicilia 18 maggio 1996, n. 33 (Interventi urgenti per l'economia. Norme in materia di Impresa, Agricoltura, Artigianato, Lavoro, Turismo e Pesca. Disposizioni su altre materie, modifiche ed abrogazioni di norme), come modificato dall'art. 28, comma 1, della legge della Regione Sicilia 15 gennaio 1999, n. 4 (Integrazione del fondo per i comuni di cui all'articolo 11 della legge regionale 30 marzo 1998, n. 5. Realizzazione di progetti di utilità collettiva. Disposizioni finanziarie), e dall'art. 111, comma 1, della legge della Regione Sicilia 28 dicembre 2004, n. 17 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005), nella parte in cui prevede «l'istituzione di uffici stampa di cui faranno parte giornalisti a cui si applica il contratto nazionale di lavoro giornalistico nella sua interezza»; dell'art. 16, comma 2, della legge della Regione Sicilia 17 marzo 2000, n. 8 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2000), nella parte in cui stabilisce che «ai componenti degli uffici stampa si attribuisce la qualifica ed il trattamento contrattuale di capo servizio»; dell'art. 127, comma 2, della legge della Regione Sicilia 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002), nella parte in cui dispone che «in sede di prima applicazione ai giornalisti componenti gli uffici stampa già esistenti presso gli enti di cui all'art. 1 della legge regionale 30 aprile 1991, n. 10, è attribuita la qualifica ed il trattamento contrattuale di redattore capo, in applicazione del contratto nazionale di lavoro giornalistico ed in sintonia con l'art. 72 della legge regionale 29 ottobre 1985, n. 41».

Il rimettente ritiene che le disposizioni censurate si pongono in contrasto con la norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica espressa dall'art. 1, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e dall'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), secondo cui la regolazione mediante contratti individuali e collettivi costituisce il metodo di disciplina dei rapporti di lavoro nel settore pubblico.

Inoltre, ad avviso del giudice *a quo*, le norme impugnate violerebbero i principi fondamentali, applicabili ai sensi dell'art. 117 Cost. anche alle Regioni a statuto speciale nei limiti e nel rispetto degli statuti e delle relative norme di attuazione, espressi dal combinato disposto degli artt. 9 e 10 della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni), secondo il quale i profili professionali degli addetti agli uffici stampa debbono essere individuati e regolamentati dalla contrattazione collettiva senza che dall'attuazione di tale previsione possano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

2. - In via preliminare la Regione Sicilia deduce che il rimettente, nell'affermare che le disposizioni censurate contrasterebbero con norme statali alle quali attribuisce natura di leggi di grande riforma economico-sociale, omette inammissibilmente di indicare i motivi che impedirebbero di assumere, quale parametro costituzionale, l'art. 14, lettera *o*), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, che attribuisce alla Regione competenza legislativa esclusiva in materia di «regime degli enti locali».

2.1. - L'eccezione non è fondata.

E' vero che il rimettente ha indicato solamente le norme statali dal cui combinato disposto discenderebbe la norma fondamentale di riforma economico-sociale con la quale quelle disposizioni confliggerebbero, ma è anche vero che, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, la questione di legittimità costituzionale è ammissibile quando il parametro costituzionale, seppur non menzionato, sia comunque chiaramente desumibile dal testo dell'ordinanza di rimessione (si vedano, ad esempio, le sentenze n. 305 del 1994 e n. 115 del 1993). In simili casi l'omissione dell'espressa indicazione delle norme statutarie sui limiti dei poteri legislativi regionali che si assumono violate, può essere superata dalla Corte mediante i suoi poteri di interpretazione dell'atto che solleva la questione di legittimità costituzionale.

Ora, ricordato che le norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica costituiscono limiti alla potestà legislativa della Regione Sicilia (sentenze n. 308 del 2006, n. 4 del 2000 e n. 153 del 1995), nell'ordinanza di rimessione il Tribunale di Marsala denuncia la violazione di un limite all'esercizio della potestà legislativa regionale di tipo esclusivo indicando le norme fondamentali delle riforme economico-sociali violate. Pertanto dal complesso dell'atto di rimessione risultano in modo chiaro i termini delle questioni proposte, le quali sono dunque ammissibili (si veda, per un caso analogo, la sentenza n. 352 del 1996).

3. - Nel merito le questioni sono fondate.

3.1. - Questa Corte ha già affermato che il rapporto di impiego alle dipendenze di Regioni ed enti locali, essendo stato "privatizzato" in virtù dell'art. 2 della legge n. 421 del 1992, dell'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), e dei decreti legislativi emanati in attuazione di quelle leggi delega, è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è, perciò, soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti (sentenza n. 95 del 2007). Conseguentemente i principi fissati dalla legge statale in materia costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale (sentenze n. 234 e n. 106 del 2005; n. 282 del 2004).

In particolare, poi, dalla legge n. 421 del 1992 può trarsi il principio (confermato anche dagli artt. 2, comma 3, terzo e quarto periodo, e 45 del d. lgs. n. 165 del 2001) della regolazione mediante contratti collettivi del trattamento economico dei dipendenti pubblici (sentenze n. 308 del 2006 e n. 314 del 2003) che, per le ragioni sopra esposte, si pone quale limite anche della potestà legislativa esclusiva che l'art. 14, lettera o), dello statuto di autonomia speciale attribuisce alla Regione Sicilia in materia di «regime degli enti locali».

3.2. - Alla luce dei rilievi appena svolti appare chiara l'illegittimità costituzionale delle disposizioni legislative regionali oggetto delle questioni sollevate dal Tribunale di Marsala.

Si tratta, infatti, di norme che determinano il trattamento economico dei dipendenti degli enti locali addetti agli uffici stampa delle amministrazioni di appartenenza. Esse hanno previsto, in un primo momento (art. 58 della legge regionale n. 33 del 1996), che a quei lavoratori si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti; poi (art. 16 della legge regionale n. 8 del 2000), che ad essi è attribuita la qualifica ed il trattamento di capo servizio; infine (art. 127 della legge regionale n. 2 del 2002), che la qualifica ed il trattamento economico che spetta loro è quella di redattore capo.

Le norme censurate si pongono, quindi, in contrasto con il generale principio secondo il quale il trattamento economico dei dipendenti pubblici il cui rapporto di lavoro è stato "privatizzato" deve essere disciplinato dalla contrattazione collettiva.

Non è condivisibile l'assunto espresso sia dalle parti private, sia dalla Regione, secondo cui quel principio nella fattispecie non sarebbe stato leso perché le norme impugnate fanno comunque rinvio ad una fonte contrattuale collettiva, quale il contratto collettivo nazionale di lavoro giornalistico.

In primo luogo, perché le norme censurate non si limitano a rinviare alla contrattazione collettiva di un certo settore, ma specificano anche la qualifica ed il trattamento economico che deve essere riconosciuto agli addetti agli uffici stampa (e quindi, per il personale in questione, la disciplina di questi fondamentali aspetti del rapporto di impiego è il frutto, non del libero esplicarsi dell'autonomia negoziale collettiva, bensì dell'intervento del legislatore). In secondo luogo, e più in generale, perché le disposizioni impugnate in realtà non dispongono che il rapporto di lavoro degli addetti agli uffici stampa debba essere regolato dalla contrattazione collettiva, bensì individuano esse stesse il trattamento che si deve applicare a quel personale (appunto, quello previsto dal contratto collettivo del lavoro giornalistico), onde gli agenti negoziali rappresentativi delle categorie delle amministrazioni datrici di lavoro e dei dipendenti interessati non possono contrattare alcunché in proposito.

Neppure è possibile sostenere che le disposizioni sul trattamento giuridico degli addetti agli uffici stampa sarebbero strettamente funzionali alla regolamentazione di quegli uffici, onde le norme impugnate sarebbero legittime perché dirette, in realtà, a disciplinare gli uffici stampa. Invero, la definizione della struttura e delle funzioni degli uffici stampa è aspetto diverso da quello dell'individuazione della fonte della disciplina del rapporto di impiego di chi a quegli uffici sia addetto. Né si scorgono le ragioni per le quali l'applicazione del trattamento economico previsto dal contratto collettivo di lavoro giornalistico sarebbe funzionale alla garanzia della trasparenza e dell'obiettività dell'informazione dovuta dalla pubblica amministrazione ai cittadini.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 58, comma 1, della legge della Regione Sicilia 18 maggio 1996, n. 33 (Interventi urgenti per l'economia. Norme in materia di Impresa, Agricoltura, Artigianato, Lavoro, Turismo e Pesca. Disposizioni su altre materie, modifiche ed abrogazioni di norme), nella parte in cui prevede che il contratto nazionale di lavoro giornalistico si applica anche ai giornalisti che fanno parte degli uffici stampa degli enti locali;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, della legge della Regione Sicilia 17 marzo 2000, n. 8 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2000), nella parte in cui prevede che la qualifica ed il trattamento contrattuale di capo servizio si applica anche ai componenti degli uffici stampa degli enti locali;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 127, comma 2, della legge della Regione Sicilia 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002), nella parte in cui prevede che ai giornalisti componenti gli uffici stampa già esistenti presso gli enti locali è attribuita la qualifica ed il trattamento contrattuale di redattore capo, in applicazione del contratto nazionale di lavoro giornalistico.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 giugno 2007.

Sentenza del 14 giugno 2007 n. 193

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regione Emilia-Romagna	
Resistente	Presidente del Consiglio dei Ministri	
Materia	Sistema tributario e contabile dello Stato	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
art. 1, comma 277, legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato-legge finanziaria 2006)	Autonomia politica e dignità politica degli organi elettivi della Regione	inammissibilità della questione
art. 1, comma 277, l. 266/2005 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato-legge finanziaria 2006)	art. 117, terzo comma, Cost.	non fondatezza della questione

Nota di sintesi

In attesa che l'autonomia finanziaria riconosciuta alle Regioni e agli enti locali dall'articolo 119 Cost. trovi compiuta attuazione, l'attribuzione alle Regioni, in tutto o in parte, del gettito di imposte statali, non modifica la natura erariale delle stesse la cui disciplina, anche mediante norme di dettaglio, è rimessa alla legislazione esclusiva statale.

In tale ambito le Regioni possono intervenire esclusivamente nei limiti previsti dalla legge statale che può, per garantire gli obiettivi della finanza pubblica ed il contenimento della spesa, incidere su materie oggetto della potestà legislativa concorrente delle Regioni, nel caso in esame in materia di tutela della salute ed in particolare di gestione del servizio sanitario, determinando i relativi principi fondamentali.

SENTENZA N. 193

ANNO 2007

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'articolo 1, comma 277, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), promosso con ricorso della Regione Emilia-Romagna notificato il 27 febbraio 2006, depositato in cancelleria il 3 marzo 2006 ed iscritto al n. 39 del registro ricorsi 2006.

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

udito nell'udienza pubblica del 17 aprile 2007 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Franco Mastragostino per la Regione Emilia-Romagna, e l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nuovamente nell'udienza pubblica del 5 giugno 2007, rifissata in ragione della intervenuta modifica della composizione del collegio, il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi nuovamente nell'udienza pubblica del 5 giugno 2007, gli avvocati Giandomenico Falcon, Franco Mastragostino e Andrea Manzi per la Regione Emilia-Romagna, e l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - La Regione Emilia-Romagna ha impugnato in via principale numerose disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), fra le quali anche il comma 277 dell’art. 1, che aggiunge un periodo finale al comma 174 dell’art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, legge finanziaria per il 2005.

Il presente giudizio ha per oggetto esclusivamente l’impugnazione proposta avverso tale comma, dovendosi riservare a separata trattazione la decisione concernente le ulteriori norme impuginate con il medesimo ricorso.

2. - L’art. 1, comma 277, della legge n. 266 del 2005 prevede che alla mancata adozione, entro il 31 maggio dell’anno 2006, dei provvedimenti previsti dall’art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004 ad opera del Presidente della Regione, in veste di commissario *ad acta*, per il ripianamento del disavanzo sanitario regionale, consegua la automatica maggiorazione dell’addizionale all’imposta su reddito delle persone fisiche e dell’aliquota dell’imposta regionale sulle attività produttive, nella misura massima prevista dalla legislazione vigente, ed il venir meno dei poteri in materia del commissario.

La ricorrente ritiene che tale previsione rechi una norma di dettaglio ed autoapplicativa nella materia del coordinamento della finanza pubblica, ove l’art. 117, terzo comma, della Costituzione (parametro evocato tramite il richiamo della materia) assegna allo Stato il solo compito di determinare i principi fondamentali.

Con ciò si sarebbe altresì lesa l’«autonomia politica e la stessa dignità politica degli organi elettivi della Regione», tramite una misura oltretutto irragionevolmente rigida e non proporzionata all’obiettivo di garantire l’equilibrio economico-finanziario.

La Regione conclude denunciando l’illegittimità della norma impugnata «in toto in quanto non pone principi, ma regole autoapplicative»; «in subordine, in quanto determina una misura sanzionatoria anziché commisurata alle esigenze di riequilibrio, nonché in quanto non prevede che tale misura sanzionatoria venga meno ove il commissario *ad acta* adotti in seguito le misure necessarie».

3. - L’interesse al ricorso permane, nonostante la norma impugnata non risulti aver avuto applicazione quanto alla Regione Emilia-Romagna, alla luce della previsione da ultimo recata dall’art. 1, comma 796, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), che ha ribadito la vigenza del meccanismo contestato dalla ricorrente, e ne ha esteso l’applicazione anche agli anni di imposta successivi al 2006.

La proiezione temporale del meccanismo, originariamente configurato dal legislatore per il solo anno 2006, sulle annualità successive (e nuovamente richiamato, in ultimo, dall’art. 1, comma 2, del decreto-legge 20 marzo 2007, n. 23, recante «disposizioni urgenti per il ripiano selettivo dei disavanzi pregressi nel settore sanitario», convertito in legge 17 maggio 2007, n. 64) rivitalizza, in tale prospettiva, l’interesse della ricorrente alla decisione della questione, e consente di escludere che sia cessata la materia del contendere.

4. - In via preliminare, va decisa l’eccezione di inammissibilità proposta dall’Avvocatura dello Stato, in ragione della mancata enunciazione del parametro costituzionale su cui il ricorso si fonda.

Tale eccezione è infondata, con riguardo alla censura basata sul titolo di competenza che lo Stato avrebbe illegittimamente attivato tramite la norma impugnata, giacché il ricorso evoca espressamente a tale proposito la materia del “coordinamento della finanza pubblica”, sia pure senza nominare l’art. 117, terzo comma, della Costituzione, ove essa è ripartita tra Stato e Regioni: è nondimeno evidente quale sia la sfera di competenza legislativa che la ricorrente ritiene lesa nel presente giudizio.

Viceversa, è inammissibile, a causa dell’omessa indicazione del parametro costituzionale di competenza asseritamente violato (sentenza n. 116 del 2006) l’ulteriore doglianza concernente la lesione “dell’autonomia politica e della stessa dignità politica degli organi elettivi della Regione, sottoposti a misure sanzionatorie che eccedono quanto è necessario e proporzionato al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica”: appare, infatti, evidente che non può nemmeno ipotizzarsi la compromissione da parte della legge statale dell’autonomia o persino della “dignità

politica” della Regione e dei suoi organi elettivi che non si risolva nell’invasione delle competenze costituzionali regionali, che il ricorrente è tenuto ad enunciare espressamente quale fondamento della propria azione innanzi a questa Corte.

Il ricorso è pertanto ammissibile solo in riferimento all’affermata lesione del terzo comma dell’art. 117 della Costituzione, in materia di coordinamento della finanza pubblica.

5. - Nel merito, la questione non è fondata.

Nel caso oggetto del presente giudizio non viene in rilievo, infatti, la materia di tipo concorrente indicata dalla ricorrente, bensì la competenza esclusiva statale in materia di sistema tributario dello Stato, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione. In attesa della doverosa attuazione dell’art. 119 della Costituzione (sentenza n. 37 del 2004) l’attribuzione alle Regioni, in tutto o in parte, del gettito di imposte statali, non ne altera la natura erariale (quanto all’addizionale IRPEF, sentenza n. 381 del 2004; quanto all’IRAP, sentenze n. 155 del 2006; n. 431 e n. 241 del 2004 e n. 296 del 2003), sicché compete allo Stato (e non alla Regione, se non nei limiti previsti dalla legge statale) la disciplina del tributo, se del caso mediante norme di dettaglio (sentenze n. 431 e n. 241 del 2004).

Per di più, nel caso di specie la variazione automatica in aumento delle aliquote dei due tributi statali (quali determinate dagli articoli 16 e 50, comma 3, della legge 15 dicembre 1997, n. 446, recante norme sulla «istituzione dell’imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell’Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali», e successive modificazioni) va a vantaggio della finanza regionale, seppure a seguito dell’inerzia degli organi regionali competenti, e successivamente del Presidente della Regione nella qualità di commissario *ad acta*, nell’adottare i dovuti provvedimenti di riduzione del deficit.

Come questa Corte ha più volte affermato (per tutte, si vedano le sentenze n. 98 del 2007 e n. 36 del 2005), 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. L’art. 4, comma 3, del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347 (Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria) ha recepito in particolare l’Accordo 8 agosto 2001 (Accordo tra Governo, Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano recante integrazioni e modifiche agli accordi sanciti il 3 agosto 2000 e il 22 marzo 2001 in materia sanitaria), sancendo l’obbligo delle Regioni di provvedere alla copertura degli eventuali disavanzi di gestione accertati nel servizio sanitario a livello regionale, potendo peraltro esse a tal fine anche introdurre, in modo cumulativo od alternativo, apposite misure di compartecipazione alla spesa sanitaria da parte degli utenti, variazioni dell’aliquota dell’addizionale IRPEF o altre misure fiscali previste dalla legge, ed infine «altre misure idonee a contenere la spesa, ivi inclusa la adozione di interventi sui meccanismi di distribuzione dei farmaci».

In questo quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario, non potrebbe neppure essere accolta, anche qualora fosse ammissibile, l’ulteriore censura, secondo cui la disposizione impugnata sarebbe «irragionevolmente rigida», poiché quanto meno vi avrebbe dovuto essere prevista la possibilità di un “intervento «ancorché tardivo» del Presidente della Giunta regionale al fine di assicurare il necessario equilibrio finanziario”, tramite l’adeguamento delle aliquote in ragione delle effettive necessità di risanamento. La misura prevista dalla norma oggetto di ricorso sopraggiunge all’esito di una persistente inerzia degli organi regionali e, in seguito, del Presidente della Giunta quale commissario *ad acta*, che è indice della volontà di sottrarsi ad un’attività provvedimentale pur imposta dalle esigenze della finanza pubblica; da ciò la giustificazione del divieto legislativo di adottare, da parte di un organo già inadempiente, ulteriori misure correttive, rispetto al livello di imposizione fiscale raggiunto *ex lege*, astrattamente capaci sia di vanificare l’obiettivo di risanamento, ove inadeguate, sia di compromettere la certezza dei rapporti tributari, a seguito del compimento del termine del 31 maggio.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunzie ogni decisione sulle ulteriori questioni sollevate con il ricorso in epigrafe,

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 277, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), sollevata in riferimento alla «autonomia politica» e alla «dignità politica degli organi elettivi della Regione», dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 277, della legge n. 266 del 2005 sollevata, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 giugno 2007.

Sentenza del 5 giugno 2007 n. 195

Tipo di giudizio	Conflitto di attribuzione	
Ricorrente	Regione Veneto	
Resistente	Presidente del Consiglio dei Ministri	
Materia	Immunità dei consiglieri regionali	
Atto impugnato	Parametri	Esito del giudizio
sentenza del Tribunale di Venezia – III Sezione civile 30 aprile – 8 agosto 2005, n. 1715, di condanna al risarcimento del danno del Presidente-consigliere della Regione Veneto in relazione alle dichiarazioni da questi rese ai mezzi di informazione	artt. 121, 122, quarto comma, 123 Cost.	non fondatezza del ricorso

Nota di sintesi

I membri della Giunta regionale godono dell'immunità prevista dall'art. 122, quarto comma, Cost. solo in quanto consiglieri regionali ed esclusivamente in relazione all'attività svolta in ambito consiliare. In altri termini, la garanzia dei consiglieri non si estende a coprire le funzioni della Giunta o del suo Presidente, perché "non lo consentono la lettera dell'art. 122 Cost. e la ragion d'essere di tale immunità", finalizzata a salvaguardare l'autonomia e l'indipendenza costituzionalmente riservata al Consiglio regionale.

Pertanto, è da ritenersi priva di fondamento la tesi secondo la quale il Presidente della Giunta regionale, in quanto tale, sarebbe destinatario della garanzia che il quarto comma dell'art. 122 Cost. attribuisce, invece, esclusivamente ai consiglieri regionali in relazione alle opinioni espresse e ai voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

SENTENZA N. 195

ANNO 2007

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 per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della sentenza del Tribunale di Venezia – III Sezione civile 30 aprile – 8 agosto 2005, n. 1715, di condanna al risarcimento del danno del Presidente-consigliere della Regione Veneto Giancarlo Galan, in relazione alle dichiarazioni da questo rese nei confronti dei giornalisti Giuseppe Casagrande e Roberto Reale, promosso con ricorso della Regione Veneto, notificato il 4 novembre 2005 e il 20 febbraio 2007, depositato in cancelleria il 10 novembre 2005 e il 23 febbraio 2007, iscritto al n. 29 del registro conflitti tra enti 2005.

Visto l'atto di intervento di Roberto Reale e Giuseppe Casagrande;

udito nell'udienza pubblica del 20 marzo 2007 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi gli avvocati Mario Bertolissi per la Regione Veneto e Carlo Cester per Roberto Reale e Giuseppe Casagrande;

udito nuovamente nell'udienza pubblica del 5 giugno 2007, rifissata in ragione della intervenuta modifica della composizione del collegio, il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi nuovamente nell'udienza pubblica del 5 giugno 2007 gli avvocati Mario Bertolissi e Andrea Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato Bruno Cossu per Roberto Reale e Giuseppe Casagrande.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - La Regione Veneto ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato per violazione degli artt. 121, 122, quarto comma, e 123 della Costituzione, in relazione alla sentenza del Tribunale civile di Venezia 30 aprile- 8 agosto 2005, n. 1715, con la quale il Presidente della Regione Veneto, Giancarlo Galan, è stato condannato al risarcimento del danno derivante da talune sue dichiarazioni rese ai mezzi di informazione nei confronti dei giornalisti Rai Giuseppe Casagrande e Roberto Reale.

Ritiene la ricorrente che tale sentenza sia lesiva della prerogativa di insindacabilità garantita ai componenti del Consiglio regionale dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione, nonché, in via mediata, delle attribuzioni regionali in materia di organizzazione e di funzioni degli organi della Regione, riconosciute dagli artt. 121 e 123 della Costituzione.

Ciò, in sintesi, sulla base di tre motivi:

a) perché il Presidente-consigliere della Regione non può essere sottoposto a giudizio per dichiarazioni, rilasciate alla stampa, costituenti valutazioni e orientamenti sui temi dell'attualità politica, in quanto tali attività sono diretta espressione del munus publicum di cui lo stesso è titolare, e in quanto la partecipazione alla discussione su un tema politico all'ordine del giorno, nella quale viene esternato il punto di vista del Governatore, consigliere del gruppo politico di maggioranza, rientra nelle modalità di esercizio dell'attività politico-istituzionale relativa alla funzione di indirizzo politico, riconducibile alla garanzia sancita dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione, anche in relazione agli artt. 121 e 123 della Costituzione;

b) perché l'art. 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), al comma 1, ha esteso l'ambito di applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost. e, per analogia, dell'art. 122, quarto comma Cost., ad ogni attività di critica e di denuncia politica attinente ai compiti istituzionali, anche se non in connessione con l'attività consiliare tipica, e, al comma 8, ha previsto il cosiddetto "effetto inibitorio" come conseguenza della delibera parlamentare;

c) perché, in ogni caso, le dichiarazioni del Presidente della Regione sono, nella specie, inscindibilmente connesse con l'esercizio della funzione legislativa e di indirizzo e controllo politico, non essendo estranea ad esse la vigilanza sul corretto esercizio dell'informazione televisiva: ciò in quanto, da un lato, la materia del servizio radiotelevisivo rientra in quella dell'«ordinamento della comunicazione» che l'art. 117, terzo comma, Cost. attribuisce alle Regioni in via concorrente e, dall'altro, i giudizi espressi nei confronti di coloro che informano l'opinione pubblica circa l'operato degli esponenti delle forze politiche, riguardando i rapporti tra politica e informazione, rientrano automaticamente nell'ambito della garanzia prevista dall'art. 122, quarto comma, Cost.

2. - Preliminarmente, come già deciso con l'ordinanza emessa nell'udienza pubblica del 20 marzo 2007, deve essere dichiarato ammissibile l'intervento spiegato nel presente giudizio da Giuseppe Casagrande e Roberto Reale, entrambi parti del giudizio che ha originato il presente conflitto.

Anche se di regola, nei giudizi per conflitto di attribuzione non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi, tuttavia può verificarsi che l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono imprescindibilmente dall'esito del conflitto. In tali casi questa Corte ritiene ammissibile l'intervento di soggetti che, quali parti nel giudizio ordinario la cui decisione è oggetto del conflitto, sarebbero incisi, senza possibilità di far valere le loro ragioni, dall'esito del giudizio relativo al conflitto (sentenze n. 386 del 2005; n. 154 del 2004 e n. 76 del 2001).

E' questa la situazione che si riscontra nel presente giudizio, in quanto il suo oggetto incide sulla definitiva affermazione o negazione dello stesso diritto delle parti intervenienti di agire nel giudizio comune.

2.1. - Va esaminata, sempre in via preliminare, l'eccezione di inammissibilità del conflitto sollevata dagli intervenienti sul presupposto che la Regione si limita a contestare un mero error in iudicando

del Tribunale civile di Venezia, strumentalizzando in tal modo il processo costituzionale a fini sostanzialmente impugnatori della sentenza dallo stesso emessa.

L'eccezione è infondata.

La Corte ha più volte ammesso che il conflitto intersoggettivo possa riguardare anche atti di natura giurisdizionale, con l'unico limite che esso non si risolva in un mezzo improprio di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale, valendo, contro gli errori in iudicando, di diritto sostanziale o processuale, i consueti rimedi previsti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni (si vedano, tra le altre, le sentenze n. 2 del 2007, n. 276 e n. 29 del 2003). Dunque, perché sia ammissibile un conflitto di attribuzione quando a base di esso sia posto un atto giurisdizionale, è necessario che da parte del potere o dell'ente – che da quell'atto pretende di aver subito una lesione della propria sfera di attribuzioni costituzionali – «sia contestata radicalmente la riconducibilità dell'atto che determina il conflitto alla funzione giurisdizionale [...] ovvero sia messa in questione l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del soggetto ricorrente» (sentenza n. 276 del 2003). E' stato altresì precisato che «la figura dei conflitti di attribuzione non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé, ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto» (sentenza n. 110 del 1970; si vedano anche le sentenze n. 99 del 1991 e n. 285 del 1990).

Nel caso in esame emerge con chiarezza che le doglianze prospettate dalla Regione Veneto integrano i suddetti presupposti. La ricorrente, infatti, lamentando la violazione dell'art. 122, quarto comma, della Costituzione da parte della sentenza del Tribunale civile di Venezia, intende innanzitutto contestare radicalmente la stessa sussistenza in capo all'autorità giudiziaria del potere di accertare la responsabilità civile derivante dalle dichiarazioni del Presidente e consigliere regionale e, comunque, in via subordinata, censurarne il cattivo uso.

3. - Nel merito, il ricorso è infondato.

3.1. - La Regione, come si è detto, ritiene che la figura del consigliere-Presidente sia profondamente diversa da quella del semplice consigliere, in quanto il primo soltanto ha le funzioni di rappresentanza della Regione e di direzione della politica della Giunta, alle quali si accompagna istituzionalmente la possibilità di "esternazione politica". Per tale motivo, tanto più oggi che l'elezione del Presidente della Giunta avviene a suffragio diretto, dovrebbero considerarsi coperte dall'immunità le dichiarazioni presidenziali, ascrivibili o meno a funzioni tipizzate; ciò per il solo fatto di essere riferibili o genericamente connesse alla carica rappresentativa e alla realizzazione dell'indirizzo politico che il corpo elettorale ha scelto quando ha espresso le sue preferenze.

Al contrario, va rilevato che questa Corte ha più volte affermato che i membri della Giunta regionale godono dell'immunità prevista dall'art. 122, quarto comma, Cost. solo in quanto consiglieri regionali ed esclusivamente in relazione all'attività svolta in ambito consiliare. In altri termini, la garanzia dei consiglieri non si estende a coprire le funzioni della Giunta o del suo Presidente, perché «non lo consentono la lettera dell'art. 122 Cost. e la ragion d'essere di tale immunità» (sentenze n. 183 del 1981 e n. 81 del 1975). Tale affermazione, precedente la riforma costituzionale del 1999 (legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1), è ora ulteriormente rafforzata dalla accentuazione della distinzione tra le funzioni del Consiglio e quelle della Giunta, quale organo esecutivo della Regione, operata dal legislatore costituzionale. Priva di fondamento è, pertanto, non solo la tesi che il Presidente della Giunta regionale goda di una forma di immunità rafforzata, ma anche quella che lo stesso, in quanto tale, sia destinatario della garanzia che il più volte citato quarto comma dell'art. 122 Cost. attribuisce invece esclusivamente ai consiglieri regionali in relazione alle opinioni espresse e ai voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Parimenti infondate sono le ulteriori argomentazioni del ricorso relative alla pretesa applicabilità della legge n. 140 del 2003, ivi compreso l'effetto inibitorio in essa previsto, anche ai consiglieri regionali, nonché alla pretesa estensione, da parte dell'art. 3 della suddetta legge, dell'applicabilità dell'art. 68, primo comma e, per analogia, dell'art. 122, quarto comma Cost. «ad ogni altra attività

[...] di critica e di denuncia politica, connessa con i compiti istituzionali anche se non in connessione con l'attività consiliare tipica».

La tesi della Regione si fonda su molteplici erronei presupposti interpretativi.

Il primo riguarda l'impossibilità di accedere ad un'interpretazione estensiva o analogica della legge n. 140 del 2003, nel senso di ritenerla applicabile anche ai consiglieri regionali. L'interpretazione di tipo estensivo è preclusa dal tenore letterale dell'intero testo legislativo, che fa esclusivo riferimento all'art. 68 della Costituzione e alla carica di parlamentare. La legge citata, inoltre, ha carattere eccezionale, in quanto limitativa dell'esercizio della funzione giurisdizionale, il che la rende insuscettibile di applicazione analogica.

Il secondo errore nella ricostruzione operata dalla Regione riguarda il presunto effetto inibitorio dell'esercizio del potere giurisdizionale, che deriverebbe dalla pretesa equivalenza della delibera della Giunta, con la quale quest'ultima decide di proporre il conflitto di attribuzione, e di quella con la quale il Consiglio regionale decide che le opinioni espresse sono relative all'esercizio delle funzioni consiliari e, quindi, sono insindacabili. A parte la necessità di immaginare, in questo caso, che in un atto avente altra natura, quale quello relativo alla decisione di sollevare conflitto dinanzi alla Corte costituzionale, confluisca una delibera di insindacabilità quantomeno implicita, quel che maggiormente rileva è la difficoltà di ipotizzare che il potere di valutare se un'opinione espressa da un componente dell'organo legislativo regionale sia riconducibile all'esercizio delle funzioni consiliari si trasferisca dall'assemblea legislativa di appartenenza alla Giunta regionale.

Occorre, al riguardo, far presente che, secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, l'esonero da responsabilità di cui al quarto comma dell'art. 122 Cost., analogamente a quello disciplinato dal primo comma dell'art. 68 Cost., «è posto a salvaguardia dell'autonomia e dell'indipendenza costituzionalmente riservata al Consiglio regionale» (ex plurimis sentenze n. 391 del 1999, n. 289 del 1997, n. 274 del 1995, n. 81 e n. 70 del 1985) e, solo in via mediata, per la realizzazione della suddetta tutela dell'Organo e «al fine di garantire da qualsiasi interferenza la libera formazione della volontà politica» (sentenza n. 382 del 1998), si indirizza al componente del Consiglio.

Del resto, la stessa ricorrente, nell'atto introduttivo, ha fatto riferimento alle molteplici sentenze di questa Corte (n. 265 del 1997, n. 443 del 1993, n. 1150 del 1988) in cui si afferma che «le prerogative parlamentari non possono non implicare un potere dell'Organo a tutela del quale sono disposte».

Quindi, se già appare arduo immaginare un trasferimento alla Giunta regionale del potere valutativo che, con riferimento alle pronunce di insindacabilità che si fondano su quanto prevede il primo comma dell'art. 68 Cost., è attribuito all'Organo parlamentare, è erroneo ipotizzare che alla decisione della Giunta di sollevare conflitto di attribuzione possa conseguire un effetto inibitorio che paralizzi l'esercizio della funzione giurisdizionale.

Questa Corte ha più volte precisato che l'effetto inibitorio, rimovibile solo tramite conflitto, è diretta conseguenza della delibera di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. assunta dalle assemblee parlamentari. In particolare ha affermato che «Qualora il giudice di una causa [...] promossa da una persona lesa da dichiarazioni diffamatorie fatte da un deputato o senatore in sede extraparlamentare, reputi che la delibera della Camera di appartenenza, affermando l'irresponsabilità del proprio membro convenuto in giudizio, sia il risultato di un esercizio illegittimo (o, come altri si esprime, di "cattivo uso") del potere di valutazione, può provocare il controllo della Corte costituzionale sollevando davanti a questa conflitto di attribuzione» (sentenza n. 1150 del 1988).

Ma detto effetto deriva dalla circostanza che «il potere di valutazione del Parlamento non è in astratto contestabile» e quindi «il conflitto [sollevato dal potere giurisdizionale] non si configura nei termini di una vindictio potestatis [...] bensì come contestazione dell'altrui potere in concreto, per vizi del procedimento oppure per omessa o erronea valutazione dei presupposti di volta in volta richiesti per il valido esercizio di esso» (sentenza n. 1150 del 1988).

Nel caso in questione, vi è da considerare non soltanto che «solo il Parlamento può esprimere la funzione di rappresentanza nazionale» (secondo quanto precisano le sentenze nn. 306 e 106 del 2002, che hanno tradotto in termini aggiornati alle modifiche della Costituzione avvenute con le

leggi costituzionali 22 novembre 1999, n. 1 e 18 ottobre 2001 n. 3, il contenuto della precedente sentenza n. 81 del 1975) ma, soprattutto, che nei conflitti di attribuzione tra enti la posizione dei due soggetti che confliggono è rovesciata rispetto a quanto si verifica nei conflitti di attribuzione tra poteri sollevati per contestare le deliberazioni di insindacabilità pronunciate da uno dei rami del Parlamento. Giova, quindi, soffermarsi su quali siano le parti del conflitto tra enti e sul suo oggetto. Attualmente lo strumento di tutela per le lesioni delle prerogative del Consiglio regionale è ravvisato nella proponibilità del conflitto di attribuzione tra enti. La legittimazione a sollevare tale tipo di conflitto spetta, quindi, esclusivamente alla Giunta regionale che, come si è detto, è un organo diverso rispetto a quello tutelato dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione. Il che pone anche un problema di garanzia, essendo la Giunta l'organo, espressione della maggioranza politica della Regione, in cui sono assenti forme di rappresentatività dei consiglieri di minoranza, i quali potrebbero non trovare adeguata tutela. Tale equivocità si sposta anche sul versante della legittimazione passiva in quanto la parte principale chiamata in giudizio è il Presidente del Consiglio dei ministri e non l'autorità giudiziaria, soggetto direttamente coinvolto nel conflitto.

In altri termini, il conflitto tra Consiglio regionale e autorità giudiziaria, che verte sulla delimitazione delle rispettive sfere costituzionali di attribuzioni in rapporto alla sindacabilità o meno della condotta del Consigliere regionale, si svolge con la presenza solo eventuale dell'organo titolare del potere del cui legittimo uso si dubita e nella totale assenza dal giudizio dell'organo titolare della funzione.

In questo caso non può, quindi, il Consiglio regionale rivendicare il potere di giudicare in ordine all'insindacabilità, dato che non è neppure parte del conflitto. Ma anche la Regione non ha titolo, essendo soggetto diverso da quello che è tutelato dalla disposizione costituzionale, per la "vindicatio" del potere valutativo in ordine al verificarsi della fattispecie prevista dall'art. 122, quarto comma, Cost.. E', quindi, evidente che non può ipotizzarsi alcun effetto inibitorio come conseguenza della delibera della Giunta regionale che solleva il conflitto, dato che essa può solo censurare il "cattivo uso" del potere valutativo da parte di chi, in via ordinaria, svolge la funzione giurisdizionale, ritenendo che la pronuncia sia in contrasto con la previsione contenuta nella citata disposizione costituzionale. E' opportuno, al riguardo, ricordare che, come si è già detto affrontando l'eccezione di insindacabilità, questa Corte ha più volte precisato che «la figura dei conflitti di attribuzione non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé, ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto» (sentenza n. 110 del 1970; si vedano anche le sentenze n. 99 del 1991, n. 285 del 1990).

Tornando al secondo motivo di ricorso, va evidenziato che la Regione Veneto muove dall'ulteriore erroneo presupposto interpretativo - peraltro con la affermata consapevolezza di sostenere una tesi assolutamente minoritaria - secondo il quale l'art. 3 della legge n. 140 del 2003 avrebbe esteso l'immunità prevista dall'art. 68 Cost. anche agli atti di critica e di denuncia politica, latamente connessi con i compiti istituzionali, anche se espletati fuori del Parlamento (o, per analogia, del Consiglio regionale).

Premesso che la già affermata impossibilità di estendere l'applicazione della legge n. 140 del 2003 anche ai consiglieri regionali rende superfluo ogni ulteriore approfondimento, va comunque ribadita l'ormai consolidata interpretazione restrittiva dell'art. 3 di tale legge, che questa Corte ha operato a partire dalla sentenza n. 120 del 2004, secondo cui esso non amplia l'immunità prevista dall'art. 68 Cost.

La Corte, a tale proposito, ha affermato che «si tratta di una disposizione legislativa che [...] può considerarsi di attuazione, e cioè finalizzata a rendere immediatamente e direttamente operativo sul piano processuale il disposto dell'art. 68, primo comma. Ed invero le attività analiticamente indicate possono non essere esaustive del concetto di funzione parlamentare, ma costituiscono comunque un'ulteriore forma di specificazione, rispetto a quella dei citati decreti-legge del 1996, ai fini della loro riconduzione nella sfera di applicabilità processuale dell'art. 68, primo comma, e comunque

esse non fuoriescono dal campo materiale dello stesso articolo, dal momento che il legislatore stabilisce espressamente che tutte le attività indicate debbono comunque, anche se espletate fuori del Parlamento, essere connesse con l'esercizio della funzione propria dei membri del Parlamento, in conformità appunto con il primo comma dell'art. 68. Proprio in base a questa formulazione si può ritenere che con la norma in esame il legislatore non innovi affatto alla predetta disposizione costituzionale, ampliandone o restringendone arbitrariamente la portata, ma si limiti invece a rendere esplicito il contenuto della disposizione stessa, specificando, ai fini della immediata applicazione dell'art. 68, primo comma, gli "atti di funzione" tipici, nonché quelli che, pur non tipici, debbono comunque essere connessi alla funzione parlamentare, a prescindere da ogni criterio di "localizzazione", in concordanza, del resto, con le indicazioni ricavabili al riguardo dalla giurisprudenza costituzionale in materia».

Quanto all'ultimo motivo di ricorso, relativo alla sussistenza del nesso funzionale tra le dichiarazioni del Presidente della Regione oggetto del giudizio risarcitorio e la sua attività istituzionale, va innanzitutto ribadito che il Presidente della Regione gode della prerogativa di cui all'art. 122, quarto comma, della Costituzione solo in quanto sia componente del Consiglio Regionale e solo in relazione all'attività svolta in ambito consiliare. Ciò posto, si deve considerare che, dopo l'approvazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), le due cariche non sono più necessariamente coincidenti. Nel caso in esame, tuttavia, tale presupposto ricorre in quanto, non avendo la Regione Veneto approvato un nuovo statuto che disciplini diversamente la fattispecie, trova applicazione il regime transitorio disposto dall'art. 5 della sopra indicata legge costituzionale il quale prevede espressamente che il Presidente della Giunta regionale faccia parte del Consiglio.

Fatta questa premessa, deve evidenziarsi che la difesa della Regione non indica alcun atto tipico dell'attività consiliare posto in essere dal Presidente che sia connesso con le dichiarazioni per le quali quest'ultimo è stato condannato al risarcimento del danno.

La ricorrente si limita ad affermare che, poiché le dichiarazioni in oggetto si riferivano alla situazione del servizio pubblico radiotelevisivo a livello locale, esse sarebbero connesse con le funzioni del Presidente della Regione relative alla vigilanza e al controllo sul corretto esercizio dell'informazione televisiva, anche perché la materia del servizio radiotelevisivo rientra in quella dell'«ordinamento della comunicazione» – disciplinata dall'art. 117, terzo comma, Cost. – che è attribuita alla competenza legislativa delle Regioni in via concorrente.

Sul punto, è utile richiamare la giurisprudenza di questa Corte relativa all'art. 68, ma certamente applicabile anche all'art.122, quarto comma, Cost., dove si è affermato che «il "contesto politico" o comunque l'inerenza a temi di rilievo generale dibattuti in Parlamento, entro cui tali dichiarazioni si possano collocare, non vale in sé a connotarle quali espressive della funzione, ove esse, mancando di costituire la sostanziale riproduzione delle specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni, siano non già il riflesso del peculiare contributo che ciascun deputato e ciascun senatore apporta alla vita parlamentare mediante le proprie opinioni e i propri voti (come tale coperto, a garanzia delle prerogative delle Camere, dall'insindacabilità), ma una ulteriore e diversa articolazione di siffatto contributo, elaborata ed offerta alla pubblica opinione nell'esercizio della libera manifestazione del pensiero assicurata a tutti dalla Costituzione» (sentenze n. 392 del 2006 e n. 51 del 2002).

Pertanto, il ricorso della Regione Veneto non può essere accolto.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spettava allo Stato e, per esso, al Tribunale di Venezia, Sezione III civile, nel giudizio promosso da Roberto Reale e Giuseppe Casagrande nei confronti del Presidente della Regione

Veneto, emettere la sentenza 30 aprile – 8 agosto 2005, n. 1715, in relazione alla quale è stato sollevato il conflitto di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, palazzo della Consulta, il 5 giugno 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 giugno 2007.

Sentenza del 6 giugno 2007 n. 200		
Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via incidentale	
Rimettente	Corte di Appello di Torino	
Interveniente	Regione Piemonte	
Materia	Edilizia residenziale pubblica	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
artt. 2, primo comma, lettera d), e 21, primo comma, lettera d), legge della Regione Piemonte 10 dicembre 1984, n. 64 (Disciplina delle assegnazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica ai sensi dell'art. 2, comma secondo, della legge 5 agosto 1978, n. 457, in attuazione della deliberazione CIPE pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 348 in data 19 dicembre 1981)	art. 3 Cost.	illegittimità costituzionale
Nota di sintesi		
<p>E' da ritenersi irragionevole la disciplina che, ai fini dell'applicazione di norme concernenti l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica o la decadenza da essa, prevede che il valore del cespite immobile eventualmente posseduto dall'interessato sia determinato secondo la legge n. 392 del 1978, essendo la stessa in gran parte abrogata o comunque superata.</p>		

SENTENZA N. 200

ANNO 2007

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. 2, primo comma, lettera d), e 21, primo comma, lettera d), della legge della Regione Piemonte 10 dicembre 1984, n. 64 (Disciplina delle assegnazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica ai sensi dell'art. 2, comma secondo, della legge 5 agosto 1978, n. 457, in attuazione della deliberazione CIPE pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 348 in data 19 dicembre 1981), promosso con ordinanza del 12 gennaio 2006 dalla Corte di appello di Torino nel procedimento civile vertente tra Maria Teresa Semprini e il Comune di Torino, iscritta al n. 611 del registro ordinanze 2006 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2007.

Visto l'atto di intervento della Regione Piemonte;

udito nella camera di consiglio del 4 giugno 2007 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - La Corte d'appello di Torino ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, primo comma, lettera d), e 21, primo comma, lettera d), della legge della Regione Piemonte 10 dicembre 1984, n. 64 (Disciplina delle assegnazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica ai sensi dell'art. 2, comma secondo, della legge 5 agosto 1978, n. 457, in attuazione della deliberazione CIPE pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 348 in data 19 dicembre 1981), nella parte in cui tali disposizioni individuano il reddito immobiliare,

rilevante ai fini, rispettivamente, dell'assegnazione dell'alloggio e della dichiarazione di decadenza, commisurandolo all'ammontare del canone di locazione determinato ai sensi della legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani).

Secondo il rimettente – innanzi al quale pende una controversia relativa alla decadenza dall'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica, perché la ricorrente è proprietaria di altro alloggio, il cui valore locativo è superiore alla soglia stabilita dalle norme censurate – tali norme contrasterebbero con l'art. 3 Cost. Infatti, irragionevolmente, le norme stesse fanno riferimento al valore locativo dell'immobile ancorandolo alle previsioni della legge n. 392 del 1978, in gran parte abrogata e, comunque, superata – riguardo ad indici convenzionali ed a coefficienti di valutazione – dalla diversa disciplina ed impostazione di cui al decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, ed alla legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo).

La Corte rimettente motiva sulla rilevanza della questione, affermando che la fattispecie oggetto del giudizio principale si è perfezionata in epoca precedente all'abrogazione della legge regionale n. 64 del 1984 ad opera della legge della Regione Piemonte 28 marzo 1995, n. 46 (Nuove norme per le assegnazioni e per la determinazione dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica), e che, pertanto, *ratione temporis*, la stessa è disciplinata proprio dalle norme censurate.

2. - Preliminarmente, la questione è ammissibile, poiché il rimettente ha fornito, anche se in modo sintetico, una non implausibile motivazione in ordine ai motivi, *ratione temporis*, che lo inducono ad applicare le censurate disposizioni della legge regionale n. 4 del 1984 per decidere la controversia.

3. - Nel merito, la questione è fondata.

La questione di legittimità in esame si incentra, sostanzialmente, sulla incongruità del criterio del valore locativo, calcolato ai sensi della legge n. 392 del 1978, quale parametro di valutazione del reddito effettivo di un immobile.

La giurisprudenza costituzionale ha già più volte affermato l'irragionevolezza di disposizioni che, ai fini dell'applicazione di norme sulla assegnazione di alloggi dell'edilizia residenziale pubblica, o sulla decadenza da essa, facevano riferimento alla legge n. 392 del 1978 per la determinazione del valore del cespite immobiliare di cui fosse titolare l'interessato all'assegnazione, dopo che la legge sopra citata, in particolare nella parte che qui rileva, «era stata modificata o abrogata, sicché appariva espressione di una impostazione di fondo ormai superata» (sentenze n. 334 e n. 135 del 2004; n. 299 e n. 176 del 2000).

Da questa constatata irragionevolezza le sentenze sopra richiamate hanno fatto derivare la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale di quella legislazione regionale che assumeva come riferimento, ai fini dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica e della decadenza da essa, il criterio del valore locativo calcolato secondo la legge n. 392 del 1978 dell'immobile eventualmente posseduto dall'interessato.

Tale orientamento, per l'identità dei presupposti e della ratio, deve essere nella specie confermato con conseguente dichiarazione dell'illegittimità costituzionale delle norme regionali impugnate.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, primo comma, lettera d), e 21, primo comma, lettera d), della legge della Regione Piemonte 10 dicembre 1984, n. 64 (Disciplina delle assegnazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica ai sensi dell'art. 2, comma secondo, della legge 5 agosto 1978, n. 457, in attuazione della deliberazione CIPE pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 348 in data 19 dicembre 1981), limitatamente alle parti in cui individuano il reddito immobiliare, rilevante ai fini rispettivamente dell'assegnazione dell'alloggio e della dichiarazione

di decadenza, commisurandolo al valore locativo complessivo determinato ai sensi della legge 27 luglio 1978, n. 392.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 giugno 2007.

Sentenza del 18 giugno 2007 n. 201

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Regioni: Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia	
Resistente	Presidente del Consiglio dei Ministri	
Materia	Occupazione – Servizi sociali	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
art. 1, comma 357, della legge 23 dicembre 2005, n. 266		non fondatezza della questione
art. 1, comma 359, della l. 266/2005		illegittimità costituzionale

Nota di sintesi

E' costituzionalmente illegittima la disposizione statale che nell'istituire un fondo speciale con vincolo di destinazione relativo a materie di competenza statale e regionale non preveda per la gestione del fondo e la modalità di attuazione dei relativi interventi uno strumento per garantire la "leale collaborazione" tra Stato e Regioni. Secondo un consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, ogni qualvolta ricorra, come nel caso di specie, una "concorrenza di competenze" e non sia possibile individuarsi la competenza legislativa dominante, si deve fare ricorso al canone della "leale collaborazione" che impone alla discrezionalità del legislatore statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni a salvaguardia delle loro competenze.

SENTENZA N. 201

ANNO 2007

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 357 e 359, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), promossi dalle Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia con i ricorsi notificati il 27 febbraio 2006, depositati in cancelleria il 3 e il 4 marzo 2006 ed iscritti ai nn. 39 e 41 del registro ricorsi 2006.

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

udito nell'udienza pubblica del 17 aprile 2007 il Giudice relatore Francesco Amirante;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Franco Mastragostino per la Regione Emilia-Romagna, Giandomenico Falcon per la Regione Friuli-Venezia Giulia e l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nuovamente nell'udienza pubblica del 5 giugno 2007, rifissata in ragione della intervenuta modifica della composizione del collegio, il Giudice relatore Francesco Amirante;

uditi nuovamente nell'udienza pubblica del 5 giugno 2007 gli avvocati Giandomenico Falcon, Franco Mastragostino e Andrea Manzi per la Regione Emilia-Romagna, Giandomenico Falcon per la Regione Friuli-Venezia e l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - La Regione Friuli-Venezia Giulia (ric. n. 41 del 2006) ha impugnato numerose disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006) e, in particolare, i commi 357 e 359 dell’art. 1.

Le questioni vengono proposte con riferimento allo statuto speciale regionale – approvato con la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 – e alle relative norme di attuazione, nonché – in collegamento con l’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 – all’art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Le disposizioni censurate sono così formulate: comma 357 «E’ istituito presso la Presidenza del consiglio dei ministri, il fondo per l’innovazione, la crescita e l’occupazione, di seguito denominato “fondo”, destinato a finanziare i progetti individuati dal Piano per l’innovazione, la crescita e l’occupazione, elaborato nel quadro del rilancio della Strategia di Lisbona deciso dal Consiglio europeo dei Capi di Stato e di Governo del 16 e 17 giugno 2005, nonché interventi di adeguamento tecnologico nel settore sanitario»; comma 359 «Il fondo è ripartito esclusivamente tra gli interventi individuati dal Piano di cui al comma 357, nonché tra gli interventi di adeguamento tecnologico nel settore sanitario, proposti dal Ministro della salute, con apposite delibere del CIPE, il quale stabilisce i criteri e le modalità di attuazione degli interventi in base alle risorse affluite al fondo, riservando il 15 per cento dell’importo da ripartire agli interventi di adeguamento tecnologico nel settore sanitario».

Secondo la ricorrente, le disposizioni censurate istituiscono un fondo con destinazione vincolata in materie di competenza legislativa regionale e ne disciplinano la gestione centralizzata, senza che idonea giustificazione possa derivare dal richiamo alle decisioni di Lisbona, e in modo certamente illegittimo riguardo agli interventi in materia sanitaria, in contrasto con il principio di leale collaborazione.

La Regione Emilia-Romagna (ric. n. 39 del 2006) impugna soltanto l’art. 1, comma 359, dolendosi che la disciplina che regola il Piano e il riparto delle risorse mediante le delibere del CIPE non preveda l’intesa con la Conferenza Stato-Regioni, nonostante si tratti di interventi in materia regionale, in tal modo violando il principio di leale collaborazione.

2. - Con i medesimi ricorsi sono state censurate dalle predette Regioni altre disposizioni della stessa legge n. 266 del 2005: la decisione di tali ulteriori questioni di costituzionalità va riservata ad altre pronunce.

I presenti giudizi, considerata la sostanziale identità e la connessione del loro oggetto, possono essere riuniti – nei limiti sopra precisati – per essere decisi con unica sentenza.

3. - In via preliminare, si osserva che nel ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia il richiamo delle norme statutarie e di attuazione, nella sua genericità, deve essere inteso come diretto ad affermare che da esso non derivano alla Regione poteri maggiori di quelli attribuiti alle regioni ordinarie dall’art. 117 Cost; di qui l’evocazione di tale parametro in applicazione dell’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

4. - Ciò premesso, la questione avente ad oggetto il comma 357, sollevata dalla sola Regione Friuli-Venezia Giulia, non è fondata.

Il fondo per l’innovazione, la crescita e l’occupazione, infatti, non riguarda soltanto materie regionali, ma anche materie di esclusiva competenza statale. A tal proposito, è sufficiente rilevare che tra gli obiettivi prioritari del PICO sono previsti «l’ampliamento dell’area di libera scelta dei cittadini e delle imprese», che rientra nella tutela della concorrenza, e la tutela ambientale, entrambe materie di competenza statale, nonché il rafforzamento dell’istruzione, materia nella quale spetta allo Stato in via esclusiva la determinazione delle norme generali. Va infatti tenuto conto anche delle interferenze che, in sede attuativa, potranno verificarsi tra competenze diverse.

L’istituzione del fondo con legge statale non è, quindi, di per sé illegittima.

5. - La questione sollevata dalla Regione Emilia-Romagna, concernente il mancato coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni riguardo al Piano, non è ammissibile, sia perché non sostenuta da alcuna motivazione, sia perché la disciplina della formazione del Piano in argomento non è contenuta nella disposizione censurata.

6. - Fondata è, invece, la questione concernente il comma 359 in relazione alle modalità di attuazione degli interventi, perché tale disposizione contrasta con il principio di leale collaborazione.

Questa Corte, infatti, ha più volte affermato che i fondi con vincolo di destinazione sono illegittimi se riguardano materie regionali e non sussistono ragioni di gestione unitaria con riferimento alle disposizioni dell'art. 118 Cost. e che sono illegittimi qualora riguardino più materie concorrenti di diversa competenza o materie che esigono una disciplina unitaria e non prevedano il coinvolgimento delle Regioni.

In generale, ha osservato la Corte, «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. 50 e 219 del 2005](#)). La decisione citata da ultimo ha poi aggiunto che «a tal fine l'individuazione della tipologia più congrua compete alla discrezionalità del legislatore».

Più in particolare, in un caso in cui la disposizione censurata attribuiva al CIPE l'emissione di delibere per l'individuazione in concreto degli interventi e la ripartizione delle risorse, essa è stata dichiarata illegittima nella parte in cui non prevedeva che l'approvazione da parte di tale comitato delle condizioni e delle modalità di attuazione degli interventi dovesse essere preceduta dall'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano ([sentenza n. 242 del 2005](#)).

Tale orientamento deve essere confermato, fermo restando che la molteplicità di tematiche coinvolte dal Piano giustifica la discrezionalità legislativa circa la scelta del modulo concertativo più idoneo a salvaguardare le competenze regionali, non riscontrandosi l'esigenza di specifici strumenti costituzionalmente vincolati di concertazione ([sentenza n. 231 del 2005](#)). Infatti, tra gli obiettivi del Piano, oltre quelli suindicati di competenza esclusiva statale, ve ne sono altri che possono essere perseguiti con interventi in materie di competenza statale, ma anche in materie per le quali è prevista la competenza, quantomeno concorrente, delle Regioni, quali la crescita e l'occupazione. Inoltre, una quota del fondo dovrà essere destinata a interventi di adeguamento tecnologico nel settore sanitario, cioè in una materia che rientra nella tutela della salute, di competenza concorrente.

La disposizione deve essere pertanto dichiarata illegittima nella parte in cui non prevede alcuno strumento idoneo a garantire la leale collaborazione fra Stato e Regioni.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sulle questioni di legittimità costituzionale concernenti altre disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), sollevate dalle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Emilia-Romagna con i ricorsi in epigrafe;

riuniti i giudizi;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 359, 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 uno strumento idoneo a garantire la leale collaborazione tra Stato e Regioni;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 357, della medesima legge n. 266 del 2005, sollevata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia con il ricorso in epigrafe;

dichiara inammissibile l'ulteriore questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 359,

della stessa legge n. 266 del 2005, sollevata dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Francesco AMIRANTE, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 giugno 2007.

Sentenza del 13 luglio 2007 n. 268

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei Ministri	
Resistente	Regione Puglia	
Materia	Tutela e sicurezza del lavoro	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
art. 1, commi 1, 2 e 3 della legge della Regione Puglia 9 febbraio 2006, n. 4 (Conservazione dello stato di disoccupazione e dei relativi diritti)	artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera o) e 117, terzo comma, Cost.	illegittimità costituzionale

Nota di sintesi

La Regione Puglia aveva previsto, peraltro con efficacia retroattiva, una disciplina parzialmente diversa, rispetto alla norma statale, con riferimento alle ipotesi nelle quali il lavoratore, anche se temporaneamente occupato, può mantenere i benefici dello “stato di disoccupato”, pur escludendo tali norme ogni effetto sull’accesso alle prestazioni previdenziali.

La Corte ha affermato che il legislatore statale, nel definire con il decreto legislativo 181/2000, “lo stato di disoccupazione” e prevedendo poi le evenienze che conducono alla perdita dello stesso e, a contrario, le condizioni necessarie per conservarlo, ha posto norme qualificabili in termini di “principi fondamentali della legislazione concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro”. Da ciò ne discende la dichiarazione di incostituzionalità dell’intera legge regionale in esame.

SENTENZA N. 268

ANNO 2007

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	"
- 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 1, 2 e 3 della legge della Regione Puglia 9 febbraio 2006, n. 4 (Conservazione dello stato di disoccupazione e dei relativi diritti), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 10 aprile 2006, depositato in cancelleria il 19 aprile 2006 ed iscritto al n. 55 del registro ricorsi 2006.

Udito nell'udienza pubblica del 19 giugno 2007 il Giudice relatore Francesco Amirante;
udito l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera o), e terzo comma, nonché agli artt. 3 e 97 della Costituzione, la legge della Regione Puglia 9 febbraio 2006, n. 4 (Conservazione dello stato di disoccupazione e dei relativi diritti), costituita dall'art. 1, composto da tre commi.

Essa conterrebbe, secondo il ricorrente, una disciplina della conservazione dello *status* di disoccupato in situazioni (instaurazione di un certo tipo di rapporti di lavoro, reddito da essi conseguito) nelle quali la legislazione statale, che determina i principi fondamentali della materia, prevede invece la perdita di tale condizione (decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181 e successive modificazioni).

Secondo il ricorrente, la legge regionale suddetta è in contrasto con la competenza esclusiva statale in materia di previdenza sociale, nonché con l'attribuzione allo Stato del potere di determinare i

principi fondamentali nella materia “tutela e sicurezza del lavoro”; infine, essa determina diseguaglianze tra lavoratori di diverse Regioni e viola i canoni della buona amministrazione.

2. - La questione proposta con riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera *o*), Cost., non è fondata. Infatti, il comma 1 dell’art. 1 della legge impugnata, espressamente stabilisce che «è escluso ogni effetto delle norme di cui alla presente legge sull’accesso alle prestazioni previdenziali».

La questione è, invece, fondata in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost., perché le norme regionali impuginate attengono anche alla tutela e sicurezza del lavoro e ledono le prerogative dello Stato riguardo alla determinazione dei principi fondamentali in materia di competenza legislativa concorrente.

E’ principio più volte affermato da questa Corte che le disposizioni dirette a regolare, favorendolo, l’incontro tra domanda ed offerta di lavoro attengono appunto alla tutela del lavoro (*ex plurimis*, [sentenze n. 50, n. 219 e n. 384 del 2005](#)).

Non vi è dubbio che, nell’ambito di siffatta disciplina, la parte attinente alla definizione dello stato di disoccupazione o di inoccupazione, alle regole per acquisire la qualifica di disoccupato, nonché alle evenienze cui si ricollega la perdita della qualifica o la sospensione dei suoi effetti ha rilevante importanza (art. 4 del d.lgs. n. 181 del 2000, nel testo sostituito dall’art. 5 del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297).

E’ in questo ordine di idee che il legislatore statale, in attuazione della delega di cui all’art. 45, comma 1, lettera *a*), della legge 17 maggio 1999, n. 144, ha adottato il d.lgs. n. 181 del 2000, ampiamente modificato dal d.lgs. n. 297 del 2002, con il quale ha voluto, come espressamente dichiarato, stabilire «i principi fondamentali per l’esercizio della potestà legislativa delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano in materia di revisione e razionalizzazione delle procedure di collocamento, nel rispetto di quanto previsto dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, in funzione del miglioramento dell’incontro tra domanda e offerta di lavoro e con la valorizzazione degli strumenti di informatizzazione» (art. 1, comma 1, lettera *a*).

Di conseguenza, il legislatore ha definito lo «stato di disoccupazione» nonché le qualità, ai fini della disciplina sull’incontro tra domanda ed offerta di lavoro, di «adolescenti», «giovani», «disoccupati di lunga durata», «inoccupati di lunga durata», «donne in reinserimento lavorativo» (art. 1 del d.lgs. n. 181 del 2000 e successive modificazioni), prevedendo poi le evenienze che conducono alla perdita dello stato di disoccupazione (art. 4 d.lgs. n. 181 del 2000) e, *a contrario*, le condizioni necessarie per conservarlo.

E’ vero che questa Corte ha ritenuto che la qualificazione che la legge statale opera del contenuto di determinate disposizioni come principi fondamentali di una materia di competenza legislativa concorrente non può essere decisiva, perché altrimenti si attribuirebbe allo Stato la potestà di comprimere senza alcun limite il potere legislativo regionale, dovendosi invece aver riguardo al contenuto delle disposizioni ed alla loro funzione nel sistema; tuttavia, nel caso in scrutinio, la definizione dello stato di disoccupazione, con la fissazione delle evenienze che ne comportano la perdita, ha carattere polivalente e costituisce il presupposto di un numero indefinito e virtualmente indefinibile di regole attinenti alle varie ipotesi e modalità di regolamentazione dell’incontro tra domanda ed offerta di lavoro (come pure si verifica nel diverso ambito delle liste di mobilità: v. [sentenza n. 413 del 1995](#)).

La qualificazione in termini di principi fondamentali non è, quindi, per nulla smentita dal riscontro del loro effettivo contenuto, e non a caso l’art. 4 del d.lgs. n. 181 del 2000 usa l’espressione «stato di disoccupazione».

Ne consegue che la disciplina regionale impugnata, il cui ambito di applicazione non ha altro limite se non quello della sua inefficacia ai fini dell’accesso alle prestazioni previdenziali, e che della disciplina statale ribadisce soltanto l’applicazione della sospensione dello stato di disoccupazione di cui all’art. 4, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 181 del 2000 – mentre per il resto ha la generale efficacia propria delle norme inerenti ad uno “stato” – contrasta con il riparto costituzionale delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni.

Resta assorbito ogni altro profilo di censura.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 9 febbraio 2006, n. 4 (Conservazione dello stato di disoccupazione e dei relativi diritti).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Francesco AMIRANTE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2007.

Sentenza del 13 luglio 2007 n. 269

Tipo di giudizio	Legittimità costituzionale in via principale	
Ricorrente	Presidente del Consiglio dei Ministri	
Resistente	Provincia autonoma di Trento	
Materia	Urbanistica e tutela del territorio	
Norme impugnate	Parametri	Esito del giudizio
art. 18 quater, comma 5 della legge della Provincia di Trento 5 settembre 1991, n. 22 (Ordinamento urbanistico e tutela del territorio)	art. 4 DPR 31 agosto 1972 n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino Alto Adige) ed articolo 117 comma 1 Cost.	illegittimità costituzionale

Nota di sintesi

La norma impugnata consentiva ai proprietari di aree gravate da vincolo di espropriazione di realizzare direttamente le attrezzature ed i servizi pubblici previsti dal piano regolatore generale ed alla cui attuazione è preordinato il vincolo. La stessa disposizione prevedeva, inoltre, la necessità di procedere alla stipula di apposita convenzione con il Comune per la disciplina delle modalità di realizzazione e gestione delle attrezzature e dei servizi.

La Corte, nell'accogliere il ricorso del Governo, afferma che la fattispecie configurata dalla norma impugnata è assimilabile a quella oggetto delle direttive comunitarie in materia di appalti le quali impongono l'adozione di procedure ad evidenza pubblica per la scelta del soggetto appaltatore per la realizzazione di opere di importo pari o superiore ad un certo valore (cd. soglia comunitaria). Detto obbligo vale non solo nel caso in cui l'attribuzione dell'appalto sia di competenza di un ente pubblico territoriale o di altro organismo di diritto pubblico, ma anche nel caso in cui sia un soggetto privato a realizzare direttamente un'opera di interesse pubblico. Da qui il contrasto con l'ordinamento comunitario e la dichiarazione di illegittimità costituzionale.

SENTENZA N. 269

ANNO 2007

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	"
- 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 1, 2 e 3 della legge della Regione Puglia 9 febbraio 2006, n. 4 (Conservazione dello stato di disoccupazione e dei relativi diritti), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 10 aprile 2006, depositato in cancelleria il 19 aprile 2006 ed iscritto al n. 55 del registro ricorsi 2006.

Udito nell'udienza pubblica del 19 giugno 2007 il Giudice relatore Francesco Amirante;
udito l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera o), e terzo comma, nonché agli artt. 3 e 97 della Costituzione, la legge della Regione Puglia 9 febbraio 2006, n. 4 (Conservazione dello stato di disoccupazione e dei relativi diritti), costituita dall'art. 1, composto da tre commi.

Essa conterrebbe, secondo il ricorrente, una disciplina della conservazione dello *status* di disoccupato in situazioni (instaurazione di un certo tipo di rapporti di lavoro, reddito da essi conseguito) nelle quali la legislazione statale, che determina i principi fondamentali della materia, prevede invece la perdita di tale condizione (decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181 e successive modificazioni).

Secondo il ricorrente, la legge regionale suddetta è in contrasto con la competenza esclusiva statale in materia di previdenza sociale, nonché con l'attribuzione allo Stato del potere di determinare i

principi fondamentali nella materia “tutela e sicurezza del lavoro”; infine, essa determina diseguaglianze tra lavoratori di diverse Regioni e viola i canoni della buona amministrazione.

2. - La questione proposta con riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera *o*), Cost., non è fondata. Infatti, il comma 1 dell’art. 1 della legge impugnata, espressamente stabilisce che «è escluso ogni effetto delle norme di cui alla presente legge sull’accesso alle prestazioni previdenziali».

La questione è, invece, fondata in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost., perché le norme regionali impuginate attengono anche alla tutela e sicurezza del lavoro e ledono le prerogative dello Stato riguardo alla determinazione dei principi fondamentali in materia di competenza legislativa concorrente.

E’ principio più volte affermato da questa Corte che le disposizioni dirette a regolare, favorendolo, l’incontro tra domanda ed offerta di lavoro attengono appunto alla tutela del lavoro (*ex plurimis*, [sentenze n. 50, n. 219 e n. 384 del 2005](#)).

Non vi è dubbio che, nell’ambito di siffatta disciplina, la parte attinente alla definizione dello stato di disoccupazione o di inoccupazione, alle regole per acquisire la qualifica di disoccupato, nonché alle evenienze cui si ricollega la perdita della qualifica o la sospensione dei suoi effetti ha rilevante importanza (art. 4 del d.lgs. n. 181 del 2000, nel testo sostituito dall’art. 5 del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297).

E’ in questo ordine di idee che il legislatore statale, in attuazione della delega di cui all’art. 45, comma 1, lettera *a*), della legge 17 maggio 1999, n. 144, ha adottato il d.lgs. n. 181 del 2000, ampiamente modificato dal d.lgs. n. 297 del 2002, con il quale ha voluto, come espressamente dichiarato, stabilire «i principi fondamentali per l’esercizio della potestà legislativa delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano in materia di revisione e razionalizzazione delle procedure di collocamento, nel rispetto di quanto previsto dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, in funzione del miglioramento dell’incontro tra domanda e offerta di lavoro e con la valorizzazione degli strumenti di informatizzazione» (art. 1, comma 1, lettera *a*).

Di conseguenza, il legislatore ha definito lo «stato di disoccupazione» nonché le qualità, ai fini della disciplina sull’incontro tra domanda ed offerta di lavoro, di «adolescenti», «giovani», «disoccupati di lunga durata», «inoccupati di lunga durata», «donne in reinserimento lavorativo» (art. 1 del d.lgs. n. 181 del 2000 e successive modificazioni), prevedendo poi le evenienze che conducono alla perdita dello stato di disoccupazione (art. 4 d.lgs. n. 181 del 2000) e, *a contrario*, le condizioni necessarie per conservarlo.

E’ vero che questa Corte ha ritenuto che la qualificazione che la legge statale opera del contenuto di determinate disposizioni come principi fondamentali di una materia di competenza legislativa concorrente non può essere decisiva, perché altrimenti si attribuirebbe allo Stato la potestà di comprimere senza alcun limite il potere legislativo regionale, dovendosi invece aver riguardo al contenuto delle disposizioni ed alla loro funzione nel sistema; tuttavia, nel caso in scrutinio, la definizione dello stato di disoccupazione, con la fissazione delle evenienze che ne comportano la perdita, ha carattere polivalente e costituisce il presupposto di un numero indefinito e virtualmente indefinibile di regole attinenti alle varie ipotesi e modalità di regolamentazione dell’incontro tra domanda ed offerta di lavoro (come pure si verifica nel diverso ambito delle liste di mobilità: v. [sentenza n. 413 del 1995](#)).

La qualificazione in termini di principi fondamentali non è, quindi, per nulla smentita dal riscontro del loro effettivo contenuto, e non a caso l’art. 4 del d.lgs. n. 181 del 2000 usa l’espressione «stato di disoccupazione».

Ne consegue che la disciplina regionale impugnata, il cui ambito di applicazione non ha altro limite se non quello della sua inefficacia ai fini dell’accesso alle prestazioni previdenziali, e che della disciplina statale ribadisce soltanto l’applicazione della sospensione dello stato di disoccupazione di cui all’art. 4, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 181 del 2000 – mentre per il resto ha la generale efficacia propria delle norme inerenti ad uno “stato” – contrasta con il riparto costituzionale delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni.

Resta assorbito ogni altro profilo di censura.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 9 febbraio 2006, n. 4 (Conservazione dello stato di disoccupazione e dei relativi diritti).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Francesco AMIRANTE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2007.

COMMENTI

Sentenza n. 57/2007

Istituzione e disciplina del registro degli amministratori di condominio

Con ricorso notificato il 13 febbraio 2006, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, e 3, commi 1 e 3, della legge della Regione Marche 9 dicembre 2005, n. 28 (Istituzione del registro degli amministratori di condominio e di immobili), deducendone il contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Con detta legge, è stato istituito il registro regionale degli amministratori di condominio e di immobili (art. 1) al quale possono iscriversi coloro che siano in possesso di un attestato di qualifica professionale (art. 2, comma 1, lettera *a*), rilasciato dalla Regione a seguito del superamento di un esame da tenersi al termine del relativo corso di formazione (art. 3, comma 3, e connesso art. 9), ovvero i soggetti iscritti in altri albi di ordini o collegi professionali considerati affini a quello degli operatori in questione (art. 2, comma 1, lettera *b*).

La Corte, esaminate nel merito le norme impugnate, ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale poiché *“l’istituzione di detto registro, l’individuazione dei requisiti professionali per l’iscrizione in esso e la previsione di corsi ed esami finali per il conseguimento dell’attestato professionale necessario a tali fini, rientrano nella materia delle professioni, e cioè in una materia di competenza legislativa concorrente”*.

La Corte costituzionale, fedele al proprio consolidato orientamento giurisprudenziale, ha, infatti, osservato, come l’individuazione delle figure professionali con i relativi profili ed ordinamenti didattici, la disciplina dei titoli necessari per l’esercizio delle professioni e l’istituzione di nuovi albi (e registri), siano riservate allo Stato (conformi sono le sentenze n. 449, n. 424, n. 423 e n. 153 del 2006). In particolare, la Corte, richiamando diffusamente la sentenza n. 355 del 2005 con la quale è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 19 novembre 2003, n. 17, istitutiva del registro generale degli amministratori di condominio, ha ricordato che *“esula ... dai limiti della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di professioni, l’istituzione di nuovi e diversi albi (rispetto a quelli istituiti dalle leggi statali) per l’esercizio di attività professionali, avendo tali albi una funzione individuatrice delle professioni preclusa in quanto tale alla competenza regionale”*.

Nella medesima direzione, ha, inoltre, ricordato la Corte costituzionale, 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 sia esercitata sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale (art. 1, comma 3) e, dall’altro, che la legge statale definisca i requisiti e i titoli 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). Tale decreto, di fatto, impedirebbe alle Regioni l’istituzione di nuove tipologie di professioni che non siano state già espressamente previste dalla disciplina statale.

La circostanza poi che la legge regionale non precluda l’esercizio dell’attività di amministratore di condominio a chi non sia iscritto al registro, non può portare secondo la Corte, a conclusioni diverse, in quanto *“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”*.

La Corte costituzionale, con questa sentenza, ha confermato la propria impostazione di “chiusura” nei confronti dell’intervento normativo delle Regioni in materia di professioni, evidenziando, ancora una volta, l’esistenza di un’ampia riserva statale a favore dello Stato nel campo delle professioni, caratterizzato, per le sue peculiari caratteristiche, da un interesse pubblico di dimensioni nazionali e, come tale, unitario e non frazionabile. Rientra, quindi, nella competenza delle Regioni la sola disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale.

Sentenza n. 64/2007
In materia di commercio

La sentenza in esame offre importanti chiarimenti in ordine alla legittimità degli interventi normativi regionali volti a privilegiare imprese commerciali già operanti sul territorio. La Consulta approfondisce la problematica concernente l'individuazione dei limiti entro i quali la previsione normativa regionale finalizzata a sostenere strutture commerciali già insistenti sul territorio è da ritenersi costituzionalmente legittima, ossia conforme ai principi costituzionali di eguaglianza e libera concorrenza, ex articoli 3 e 41 Cost.

In particolare, questa sentenza si colloca in continuità con un consolidato orientamento della Corte costituzionale secondo il quale le differenziazioni fra imprese, operate sulla base di un elemento territoriale, sono da ritenersi costituzionalmente legittime solo se sorrette da ragionevole giustificazione (sentenze n. 440 del 2006, n. 207 del 2001, n. 362 del 1998).

La sentenza in esame, con la quale la Consulta affronta nel merito questioni di legittimità costituzionale concernenti disposizioni contenute nella legge della Regione Umbria del 7 dicembre 2005, n. 26 (Modificazioni ed integrazioni dell'intera legge regionale 3 agosto 1999, n. 24 - Disposizioni in materia di commercio in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114) e successive modifiche, consente di apprezzare il significato di "ragionevole giustificazione".

La Regione Umbria, con l'articolo 2, comma 1, della citata legge, statuisce che per la realizzazione di una grande struttura di vendita, nella forma del centro commerciale, la superficie occupata da piccole ("esercizi di vicinato") e medie strutture deve risultare pari ad almeno il trenta per cento della superficie totale di vendita e che "tale percentuale di superficie in capo ad esercizi di vicinato e medie strutture è riservata prioritariamente per almeno il cinquanta per cento a operatori presenti sul territorio regionale da almeno cinque anni".

Secondo la Consulta, la riserva del trenta per cento della superficie di una grande struttura di vendita in favore delle piccole e medie strutture, e quella del quindici per cento (pari alla metà del suddetto trenta per cento) per chi già fosse operante sul territorio regionale da un congruo periodo, non determina una lesione ingiustificata e irragionevole dei principi costituzionali di eguaglianza e libera concorrenza. Questa disposizione regionale si colloca, infatti, in attuazione di un'esigenza di carattere generale, peraltro espressamente riconosciuta dalla normativa statale che, all'art. 6, comma 1, lett. f) del decreto legislativo n. 114/1998, assegna espressamente alle Regioni il compito di favorire, nell'ambito dell'attività di programmazione della rete distributiva dei servizi commerciali, "le piccole e medie imprese già operanti sul territorio regionale". La norma regionale, come evidenziato dalla Consulta, è finalizzata a "consentire a queste ultime - che hanno dato un significativo apporto alla vitalità del sistema economico regionale per un congruo lasso di tempo (cinque anni) e che sono più esposte a subire le conseguenze dell'impatto delle grandi strutture - di adattarsi all'evoluzione del settore, conservando adeguati spazi di competitività", in piena conformità, quindi, rispetto all'esigenza di carattere generale prevista dalla citata normativa nazionale.

Pertanto, la norma impugnata, in quanto sorretta da ragionevole motivazione, non può ritenersi in contrasto con i principi costituzionali di eguaglianza e libera concorrenza.

E', invece, ritenuta fondata la questione di legittimità costituzionale concernente la disposizione di cui all'art. 10, commi 3 e 4, della medesima legge regionale, la quale, in ordine al rilascio di autorizzazioni all'esercizio e all'ampliamento dell'attività commerciale, prevede, tra i criteri preferenziali, "la titolarità di altre grandi strutture di vendita nella stessa Regione".

La norma impugnata introduce, quindi, come criterio di priorità, ai fini del rilascio della autorizzazioni *de quibus*, la previa titolarità di un'altra grande struttura di vendita nel medesimo territorio regionale.

In questo caso la discriminazione basata sulla localizzazione territoriale, in quanto finalizzata a favorire le grandi strutture di vendita, contraddice l'esigenza di tutela delle piccole e medie imprese

già presenti sul territorio regionale, individuata dal decreto legislativo n. 114/1998 tra gli obiettivi che devono essere perseguiti dalla Regione nella programmazione della rete commerciale. Pertanto, questa discriminazione, in quanto priva di ragionevole giustificazione, si configura come una “barriera di carattere protezionistico” all’esercizio dell’attività commerciale da parte di soggetti estranei al tessuto imprenditoriale regionale e, conseguentemente, è da ritenersi illegittima per violazione dei principi di eguaglianza e libera concorrenza di cui agli articoli 3 e 41 della Carta costituzionale.

Sentenza n. 94/2007

In materia di edilizia residenziale pubblica

Le questioni di legittimità costituzionale dei commi 597, 598, 599 e 600 dell'articolo 1 della legge 266/2005, concernenti disposizioni in materia di alienazione di immobili di proprietà degli Istituti autonomi case popolari, promosse con distinti ricorsi dalle Regioni Piemonte, Toscana, Veneto, Valle d'Aosta, Liguria, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia, offrono alla Corte l'occasione per delimitare l'ambito della materia "edilizia residenziale pubblica" e precisarne la competenza legislativa secondo l'attuale quadro costituzionale.

Da una lettura dell'articolo 117 Cost. risulta che la materia "edilizia residenziale pubblica" non rientra né nell'art. 117, secondo comma, Cost., nel quale sono elencate le materie di competenza esclusiva dello Stato, né nell'art. 117, terzo comma, Cost., nel quale sono indicate quelle di competenza concorrente tra Stato e Regioni; questo non comporta, necessariamente, che la materia in esame sia rimessa alla potestà legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, come sostenuto dalle ricorrenti.

L'"edilizia residenziale pubblica" è una materia complessa ed articolata occorre pertanto, secondo la Corte, in via preliminare, individuarne e precisarne i singoli aspetti per chiarire, successivamente, quali sono, in riferimento a ciascuno di questi, le competenze legislative dello Stato e quali quelle delle Regioni.

Nel compiere tale operazione la Corte si richiama all'orientamento giurisprudenziale formatosi prima della riforma del titolo V citando alcune sentenze già intervenute sull'argomento.

In particolare la sentenza n. 221 del 1975 aveva precisato che la materia dell'edilizia residenziale pubblica è "...essenzialmente composita, articolatesi in una triplice fase: la prima, avente carattere di presupposto rispetto alle altre, propriamente urbanistica; la seconda, di programmazione e realizzazione di costruzioni, concettualmente riconducibile ai "lavori pubblici"[...]; la terza, infine, attinente alla prestazione e gestione del servizio della casa (disciplina delle assegnazioni degli alloggi, in locazione od in proprietà, ecc.), limitatamente all'edilizia residenziale pubblica in senso stretto"; successivamente la sentenza n. 27 del 1996, punto di approdo dell'orientamento giurisprudenziale delineatosi in materia anteriormente alla riforma del titolo V, riconosce che "potrebbe ritenersi ormai formata, nell'evoluzione dell'ordinamento, una "nuova" materia di competenza regionale al di là della ricostruzione iniziale operata con la sentenza n. 221 del 1975, - l'edilizia residenziale pubblica appunto- avente una sua consistenza indipendentemente dal riferimento all'urbanistica e ai lavori pubblici".

Il legislatore della revisione costituzionale del Titolo V, in linea a tale orientamento giurisprudenziale, ha confermato l'esistenza di un ambito materiale che si identifica "nella programmazione, costruzione e gestione di alloggi destinati a soddisfare le esigenze abitative dei ceti sociali meno abbienti", tuttavia non ha individuato negli elenchi ex art. 117, secondo e terzo commi, Cost. una materia specifica denominata "edilizia residenziale pubblica" nella quale tale ambito può essere ricompreso nella sua interezza.

La tripartizione operata dalla sentenza 221/1975, tutt'ora valida, conferisce alla materia "edilizia residenziale pubblica" "... quel carattere di "trasversalità" individuato dalla giurisprudenza di questa Corte a proposito di altre materie non interamente classificabili all'interno di una denominazione contenuta nell'art. 117 Cost..".

Ciò comporta, di conseguenza, 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, rientrante 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, rientrante nella competenza residuale delle Regioni (art. 117, quarto comma, Cost.).

Nell'ambito del quadro sistematico emerso a seguito di tali considerazioni preliminari, la Corte dichiara l'illegittimità delle disposizioni statali impugnate che, a giudizio della Corte stessa, rientrano nel terzo dei livelli normativi indicati.

In particolare, relativamente ai singoli commi oggetto di censura, il comma 597 prevede, al fine di valorizzare il patrimonio immobiliare degli Istituti autonomi per le case popolari, un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che attui una semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili suddetti: si tratta di un intervento normativo dello Stato nella gestione degli alloggi di proprietà degli IACP, ossia di enti strumentali delle Regioni, che determina un'ingerenza in una materia ricompresa nella potestà legislativa residuale delle stesse ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, Cost., con la conseguenza ulteriore che la fonte regolamentare, destinata dalla disposizione impugnata a disciplinare le procedure di alienazione degli immobili, è stata prevista in una materia non di competenza esclusiva dello Stato, in violazione dell'articolo 117, sesto comma, Cost..

E' del pari illegittimo per contrasto con l'art. 117, commi quarto e sesto, il comma 598 che fissa alcuni obiettivi al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dal citato comma 597, in quanto pone indirizzi e limiti all'esercizio della potestà regolamentare del Governo in un campo in cui la stessa non può essere esercitata per difetto di competenza. Posto che l'alienazione degli alloggi è indissolubilmente connessa con l'assegnazione degli stessi e la disciplina organica di assegnazione e cessione spetta alla Regione, la regolamentazione delle procedure amministrative tendenti all'alienazione non rientra nell'ordinamento civile ma deve essere ricondotta al potere di gestione dei propri beni e del proprio patrimonio riconosciuto in via esclusiva alle Regioni ed ai loro enti strumentali.

Il comma 599, che dispone che le norme statali sulla cartolarizzazione del patrimonio immobiliare pubblico si applicano agli IACP che ne facciano richiesta tramite le Regioni, è costituzionalmente illegittimo per contrasto con l'articolo 117, quarto e sesto commi, Cost. in quanto assegna agli enti strumentali delle Regioni la possibilità di esercitare la facoltà in parola indipendentemente e anche contro la volontà della Regione di riferimento, la quale diverrebbe un mero tramite burocratico per l'esercizio di un potere direttamente attribuito dallo Stato a tali enti, con evidente lesione della sfera di competenza costituzionalmente garantita alle Regioni.

E' costituzionalmente illegittimo, infine, per contrasto con l'articolo 117, quarto e sesto, commi, Cost. il comma 600 che conferisce direttamente agli enti proprietari la facoltà di rivolgersi a società specializzate per il censimento, la regolarizzazione e la vendita dei singoli immobili in quanto consente a tali enti, considerati enti strumentali della Regione, di scavalcare le scelte gestionali della Regione stessa e di agire anche in contrasto con le direttive regionali.

Sentenza 104/2007
In materia di pubblico impiego

Con la sentenza n. 104 del 2006 la Corte Costituzionale si è pronunciata sulle disposizioni con le quali la Regione Lazio ha introdotto nell'ordinamento regionale il cosiddetto *spoil system*, prevedendo la decadenza automatica dei dirigenti generali apicali, di nomina fiduciaria della Regione e degli enti dipendenti dalla stessa, qualora entro il novantesimo giorno successivo alla data di insediamento dei nuovi organi politici di riferimento non vengano confermati.

La prima questione di legittimità, riguardante il combinato disposto degli articoli 55, comma 4 dello Statuto e 71 della l.r. 9/2005, è stata sollevata dal Consiglio di Stato, nei giudizi d'appello promossi avverso le ordinanze con le quali il TAR del Lazio ha respinto le domande di sospensione cautelare dei provvedimenti adottati dalla Regione Lazio per dichiarare la decadenza dei ricorrenti dall'incarico di direttore generale di aziende sanitarie locali o di aziende ospedaliere e per nominare i nuovi direttori generali.

Con riferimento al rapporto di lavoro di direttore generale di azienda sanitaria locale o azienda ospedaliera, a cui la Regione ha applicato le suddette disposizioni in materia di *spoil system*, il Consiglio di Stato ha ritenuto che il combinato disposto delle stesse costituirebbe innanzitutto violazione dei principi del buon andamento e dell'imparzialità amministrativa dettati dall'articolo 97 Cost. La cessazione dalla carica degli organi di riferimento della Regione, al rinnovo del Consiglio regionale, "con l'evidente finalità di consentire alle forze politiche di cui è espressione il nuovo Consiglio di sostituire i preposti agli organi istituzionali", determinerebbe, ad avviso del giudice remittente, una cesura nella continuità dell'azione amministrativa esplicita dal titolare della carica, dovuta non ad una valutazione dell'attività svolta, così come previsto dalla normativa statale e regionale vigente in materia, ma conseguente al verificarsi di un evento oggettivo (l'insediamento del Consiglio regionale all'esito della consultazione elettorale) estraneo al rapporto tra l'organo politico che conferisce l'incarico e l'organo burocratico a cui lo stesso è conferito. Da qui il rischio di incidere su quella stabilità ed autonomia che consente al dirigente di improntare il suo operato ai principi sopra richiamati.

Considerato che l'attività del direttore generale di azienda sanitaria locale è svolta nel settore della sanità e della tutela della salute, le norme impugnate sarebbero altresì lesive, per il Consiglio di Stato, anche dei fondamentali obiettivi posti dall'articolo 32 della Costituzione, nonché in contrasto con l'articolo 117, terzo comma Cost. Le norme regionali, introducendo una condizione di precarietà nel rapporto di lavoro dei direttori generali delle ASL, violerebbero un principio fondamentale ricavabile dalla legislazione statale ovvero quello di garantire a tale rapporto una stabilità ed autonomia, che, se pur "rimessa alla valutazione discrezionale del legislatore regionale", deve comunque risultare congrua per l'esercizio delle specifiche attribuzioni secondo canoni di adeguatezza dell'azione amministrativa all'art. 97 Cost..

La sentenza n. 104 del 2007, pur richiamando i principi già enunciati con la sentenza n. 233 del 2006, pone tuttavia nuovi criteri per delineare i confini della decadenza automatica al mutare della maggioranza politica regionale, oltre quello della nomina diretta da parte dell'organo politico.

La Corte, con riferimento alla prima questione di legittimità, si sofferma innanzitutto sulla natura delle aziende sanitarie. Precisa, da un lato, che non sono enti autonomi, ma enti pubblici dipendenti dalla Regione, in quanto sottoposte ai poteri di controllo e vigilanza e indirizzo regionale. Nel riconoscere alle ASL la natura di enti dipendenti, la Corte immediatamente evidenzia anche il carattere essenzialmente tecnico delle funzioni e dei compiti che le stesse sono chiamate a svolgere. Ciò troverebbe conferma nella vigente normativa regionale, laddove stabilisce che i direttori generali delle ASL devono essere nominati fra persone in possesso di specifici requisiti culturali e professionali e sono soggetti a periodiche verifiche degli obiettivi e dei risultati aziendali conseguiti, ovvero vengono configurati come figure tecnico-professionali che hanno il compito di perseguire gli obiettivi gestionali operativi impartiti dagli organi della Regione. Inoltre il rapporto tra organo politico e direttore generale delle ASL non si configura come un rapporto istituzionale

diretto e immediato essendovi una molteplicità di livelli intermedi lungo la linea di collegamento che unisce l'organo politico ai direttori stessi (uffici di diretta collaborazione, dipartimento e al suo interno una direzione generale composto da 18 aree e dotata da un'apposita struttura di staff) Nel contesto così delineato, non si giustifica, ad avviso della Corte, la decadenza automatica del direttore generale al verificarsi di un evento (decorso di novanta giorni dall'insediamento del Consiglio regionale) che è indipendente dal rapporto tra l'organo politico e lo stesso direttore generale; decadenza che invece dovrebbe far seguito a valutazioni concernenti i risultati aziendali o il raggiungimento degli obiettivi di tutela della salute e di funzionamento dei servizi, o ancora ad una delle altre cause che legittimano la risoluzione del rapporto per inadempimento.

A tali chiarimenti fa seguito un' interessante interpretazione fornita dalla Corte, sulla base dell'elaborazione giurisprudenziale intervenuta nel corso degli anni, dei principi di cui all'articolo 97 Cost., che il Consiglio di Stato ritiene violati dalla suddetta normativa regionale. La Corte chiarisce che il principio di imparzialità è strettamente connesso a quello di legalità e di buon andamento dell'azione amministrativa e rappresenta un valore essenziale a cui deve uniformarsi l'intera organizzazione dei pubblici uffici. Nell'imparzialità si esprime la distinzione tra politica ed amministrazione, tra l'azione di governo e l'azione amministrativa che, nell'attuare l'indirizzo politico della maggioranza, è vincolata ad agire senza distinzione di parti politiche. La vera essenza dell'articolo 97 consiste, pertanto, nell'assicurare che la scelta dei soggetti più idonei e funzionali all'amministrazione, per l'esercizio e lo svolgimento dell'azione pubblica, debba avvenire indipendentemente dalle valutazioni dell'apparato governativo. La valutazione tecnica infatti deve essere effettuata sulla base di scelte obiettive, senza alcuna ingerenza di carattere politico. Unica eccezione a tale principio è costituita dai rapporti di diretta collaborazione con l'organo politico per i quali il conferimento dei relativi incarichi deve avvenire con modalità dirette a rafforzare la coesione tra organo politico regionale (che indica le linee generali dell'azione amministrativa e conferisce gli incarichi) e organi di vertice dell'apparato burocratico, e ciò al fine di consentire il buon andamento dell'attività di direzione dell'ente. Inoltre, se lo scopo delle disposizioni regionali che prevedono lo spoil system è quello di preservare un rapporto fra organo politico e direttore generale, precisa la Corte che tale scopo non viene comunque attuato in quanto la decadenza automatica è prevista anche nel caso in cui la compagine di governo regionale venga confermata dal risultato elettorale che porta all'elezione del nuovo Consiglio regionale.

Ai principi di imparzialità e buon andamento la Corte riconduce anche la disciplina del giusto procedimento. In virtù dello stesso il destinatario dell'atto deve essere informato dell'avvio del procedimento, avere la possibilità di intervenire a propria difesa, ottenere un provvedimento motivato, adire il giudice; tale garanzia, afferma la Corte, non verrebbe riconosciuta al direttore generale dell'ASL qualora lo si mettesse in condizioni di precarietà prevedendo la cessazione anticipata del rapporto di lavoro. La disciplina del giusto procedimento, infatti, conclude la Corte, può trovare attuazione solo in presenza di una stabilità della durata dell'incarico, che permetta al direttore generale di mettere al servizio della pubblica amministrazione le proprie capacità professionali e così contribuire a garantire l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa, e solo all'esito di obiettive e puntuali verifiche.

Sentenza n. 157/2007

In materia istituzionale – finanze

Per commentare la Sentenza del 18 aprile 2007 n. 157, è opportuno esprimere qualche breve considerazione in merito al nuovo articolo 119 della Costituzione, il quale riformula il sistema di finanziamento degli enti territoriali, con l'intento di rafforzarne l'autonomia finanziaria.

Risulta evidente che l'intento del legislatore è stato principalmente quello di ampliare l'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali.

E' infatti da notare che, secondo il riparto di competenza legislativa operato dall'art. 117 Cost., Stato e regioni possiedono una propria competenza finanziaria e quindi una propria potestà normativa di imposizione da esercitare nell'ambito delle rispettive competenze sostanziali.

Lo Stato, dunque, nel caso di materie oggetto di legislazione concorrente può intervenire solo attraverso la determinazione dei principi fondamentali. Possiamo quindi dedurre che, il coordinamento del sistema tributario, non fondandosi sui principi fondamentali, riguarda il rapporto fra le regioni e gli enti locali ed avviene attraverso la legge regionale.

Per quanto riguarda le finalità perequative, il potere di disciplinare è riservato allo Stato a cui l'art. 117 Cost. conferisce la potestà esclusiva in materia di "perequazione delle risorse finanziarie"; lo Stato può però intestare alle regioni le competenze amministrative relative alla ripartizione di tali risorse tra gli enti locali e può delegare la loro potestà regolamentare in materia.

Il comma 5 dell'art. 119 Cost. prevede, come già evidenziato, che lo Stato "destini risorse aggiuntive ed effettui interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni" per:

- promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale;
- rimuovere gli squilibri economici e sociali;
- favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona;
- provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni.

In questi casi, l'intervento dello Stato è mosso da una precisa valutazione dei fabbisogni presenti sui territori e non da una valutazione collegata alla potenzialità di gettito o di reddito degli stessi territori, come avviene per le funzioni finanziate attraverso il fondo perequativo.

Nonostante le numerose ipotesi sulle conseguenze dell'attuazione del novellato art. 119, si osserva che, alla luce di una più approfondita analisi del suddetto articolo, all'accrescimento delle competenze, dei poteri e delle responsabilità di regioni, comuni e province, non ha corrisposto una adeguata modificazione qualitativa delle dotazioni finanziarie. Infatti, al cosiddetto federalismo amministrativo e costituzionale non ha fatto seguito il federalismo fiscale. Inoltre, le leggi finanziarie annuali "continuano a riflettere modelli centralistici", continuando a far ricadere sulle regioni e sugli enti locali gli squilibri della finanza pubblica, obbligandoli a scegliere tra una drastica riduzione dei servizi ai cittadini e un consistente incremento della pressione fiscale e tariffaria. Venendo alla sentenza della Corte Costituzionale n. 157/2007, l'articolo 1 comma 54 della finanziaria statale 2005, impugnato con il ricorso della Regione Campania, stabilisce che, per esigenze di coordinamento della finanza pubblica, sono ridotte del 10%, rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005, le indennità di funzione spettanti ai sindaci, ai presidenti delle province e delle regioni, ai presidenti delle comunità montane, dei consigli circoscrizionali, comunali, provinciali e regionali, nonché gli emolumenti dovuti ai componenti degli organi esecutivi di tali enti. Sono ridotte nella stessa misura le indennità ed i gettoni di presenza spettanti ai consiglieri circoscrizionali, comunali, provinciali, regionali e delle comunità montane e le utilità comunque dovute ai soggetti ora citati per la partecipazione ad organi collegiali. La Regione aveva lamentato la lesione sia della propria autonomia finanziaria, sia di quella degli organi politici regionali, ritenendo inammissibile una normativa statale recante limiti all'entità di una singola voce di spesa, ciò in quanto essa si risolverebbe «in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area riservata alle autonomie regionali e agli enti locali».

Il Presidente del Consiglio dei ministri si era costituito giudizio chiedendo che il ricorso

fosse dichiarato inammissibile o infondato in quanto con i commi 52 e 53 della citata legge finanziaria (L. n. 266/2005) sono state ridotte le indennità mensili spettanti ai parlamentari nazionali, europei ed ai sottosegretari di Stato e che riduzioni simili sono state disposte - dai commi 56 fino a 62 - per le indennità o altre utilità, comunque denominate, corrisposte per incarichi di consulenza, nonché per i compensi corrisposti ai componenti degli organi di autogoverno della magistratura, ai componenti del Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Siciliana e ai componenti del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

La Regione Campania ha sostenuto che l'intervento normativo censurato invade l'autonomia finanziaria regionale, laddove oggetto della questione di legittimità è la questione volta a stabilire se le citate norme statali, nel ridurre le indennità corrisposte ai titolari di organi politici regionali, abbiano posto un limite all'entità di una singola voce di spesa del bilancio regionale, in violazione degli artt. 114, 117, 118 e 119 della Costituzione.

In particolare, la Regione lamenta la lesione sia della propria autonomia finanziaria, sia di quella degli organi politici regionali e ritiene, alla luce della giurisprudenza costituzionale, illegittima una previsione normativa statale recante limiti all'entità di una singola voce di spesa (sentenza n. 390 del 2004).

Secondo la Regione la legge statale può prescrivere criteri e obiettivi (ad esempio, il contenimento della spesa pubblica), ma non può imporre alle Regioni minutamente gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi perché altrimenti ciò sarebbe un'indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. alle autonomie regionali.

Per la Corte Costituzionale ne discende l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 54, 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 prevede la riduzione percentuale delle indennità corrisposte ai titolari degli organi politici regionali.

E' fondata la questione relativa allo stesso comma 54, in riferimento agli artt. 117 e 119 Cost. Infatti, come emerge dal ricorso, la Regione ha chiesto una pronuncia invalidante della norma che riduce le indennità corrisposte ai soli titolari degli organi politici regionali, non assumendo rilievo la circostanza che nella successiva memoria essa accenni al proprio ruolo di «ente esponenziale» «degli enti locali». Secondo la Corte, infatti, la Regione Campania chiede una pronuncia caducatoria del comma 54 solo per la parte che si riferisce ai titolari e componenti degli organi politici regionali, non assumendo rilievo la circostanza che essa accenni anche al proprio ruolo di ente esponenziale degli enti locali presenti sul suo territorio e la richiesta, in quanto tale, va accolta. La Corte cita la legge 62 del 1953 che demanda la fissazione delle indennità per le cariche politiche della regione agli statuti ed alle leggi regionali, rispettivamente dati, nel caso di specie, dalla legge 348 del 1971 e dalla l.r. 10 del 1991, ai sensi delle quali spetta al Consiglio regionale della Campania la fissazione delle indennità spettanti ai titolari delle cariche politiche regionali. La disciplina delle indennità spettanti agli organi politici degli enti locali è, invece, contenuta nel d.lgs 267/2000 che ne demanda la determinazione ad un decreto del ministero dell'Interno. Pertanto, secondo la Consulta, il censurato comma 54 nel ridurre le indennità per i titolari degli organi politici regionali pone un precetto specifico e puntuale che comprime l'autonomia finanziaria regionale ed eccede dai poteri statali in materia di coordinamento della finanza pubblica, poteri che si devono, invece, limitare alla individuazione di criteri ed obiettivi senza tuttavia imporre alle regioni gli strumenti da utilizzare per raggiungerli.

Sentenza n. 188/2007

In materia di forma di governo e principi fondamentali di organizzazione e funzionamento

A seguito delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001, l'originario articolo 123 della Costituzione ha subito profondi mutamenti, sia sul piano dei contenuti propri degli Statuti delle Regioni ordinarie, sia sul piano del procedimento di formazione degli stessi. Lo Statuto, da mero atto di autonomia soggetto all'approvazione della legge statale, è divenuto propriamente l'atto fondamentale dell'ente Regione, al quale spetta, tra l'altro, determinare la "la forma di governo".

In attuazione del modificato disegno costituzionale, le Regioni Puglia (legge regionale 12 maggio 2004, n. 7), Calabria (legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25), Lazio (legge statutaria 11 novembre 2004, n. 1), Toscana (B.U.R.T. 11 febbraio 2005, n. 12), Piemonte (legge statutaria 4 marzo 2005, n. 1), Marche (legge statutaria 8 marzo 2005, n. 1), Emilia-Romagna (legge regionale 31 marzo 2005, n. 13), Umbria (legge regionale 16 aprile 2005, n. 21) Liguria (legge statutaria 3 maggio 2005, n. 1) e Abruzzo (B.U.R.A. 10 gennaio 2007, suppl. n. 1) hanno approvato un nuovo Statuto. Mancano invece all'appello la Basilicata, la Campania, la Lombardia, il Molise e il Veneto, ove risultano vigenti le vecchie Carte statutarie .

La sent. n. 188 del 2007 riveste, da questo punto di vista, una particolare importanza, in quanto ha fornito alla Corte costituzionale l'occasione per "ammonire" quelle Regioni che fino ad oggi si sono mostrate "inadempienti". La Consulta ha, infatti, affermato a chiare lettere che, sebbene le Regioni non siano obbligate a modificare i vecchi Statuti, "l'adeguamento alle modifiche costituzionali e legislative intervenute non può essere rinviato *sine die* (come sembrerebbe implicito per quelle Regioni che in un periodo di oltre sette anni non hanno proceduto a modifiche statutarie né complessive, né parziali), a meno del manifestarsi di rischi particolarmente gravi sul piano della funzionalità e legalità sostanziale di molteplici attività delle Regioni ad autonomia ordinaria."

Il giudizio di legittimità costituzionale trae origine dal ricorso del Governo avverso la legge regionale Campania 29 dicembre 2005, n. 24, che, all'art. 4, comma 3, alterava il sistema delle relazioni tra gli organi regionali delineato dagli artt. 20 e 31 dello Statuto regionale Campania del '71 in tema di forma di governo, attribuendo a una serie di organi regionali (al Presidente della Regione, alla Giunta, ai singoli Assessori, all'Ufficio di Presidenza del Consiglio) alcune funzioni estranee alla configurazione statutaria, come le funzioni di indirizzo politico amministrativo e di definizione degli obiettivi, nonché di controllo.

L'art. 123 della Costituzione – afferma la Consulta - prevede l'esistenza nell'ordinamento regionale ordinario di alcune vere e proprie riserve normative a favore dello Statuto rispetto alle competenze del legislatore regionale, il quale, pertanto, è vincolato dalle scelte operate mediante la fonte statutaria. Tra i contenuti necessari dello Statuto regionale, figurano, tra l'altro, "la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento", mentre il previgente art. 123 Cost. si riferiva più genericamente all'organizzazione interna della Regione. Compete, pertanto, al legislatore statutario e non a quello ordinario adeguare l'organizzazione fondamentale della Regione alle modificazioni apportate all'assetto elettorale degli organi regionali di vertice ed al processo di accrescimento delle funzioni regionali, nonché anche alle trasformazioni nel frattempo intervenute nell'assetto della pubblica amministrazione, fra le quali certamente anche le notevoli innovazioni in tema di rapporto fra politica ed amministrazione.

Posto che nella Regione Campania risulta tuttora vigente lo Statuto approvato con legge 22 maggio 1971, n. 348 (Approvazione, ai sensi dell'art. 123, comma secondo della Costituzione, dello Statuto della Regione Campania), a causa del mancato esercizio del potere di revisione, complessiva o anche parziale, ne consegue - secondo la Corte - che il legislatore regionale non può alterare il sistema di relazioni tra gli organi regionali ivi previsto. Lo Statuto vigente risulta, infatti, caratterizzato dall'attribuzione esclusiva al Consiglio regionale del potere di determinazione dell'indirizzo politico programmatico e dal controllo sulla sua attuazione, mentre alla Giunta si attribuiscono i compiti di "attuare le direttive politiche e programmatiche decise dal Consiglio" e di "compiere tutti gli atti e adottare tutti i provvedimenti amministrativi, nelle materie attribuite o

delegate alla regione, che non siano di competenza del Consiglio, nel quadro delle direttive politiche e programmatiche decise dal Consiglio” (artt. 20 e 31).

In definitiva, l’art. 4, comma 3, della legge della Regione Campania, è, ad avviso del Giudice delle leggi, costituzionalmente illegittimo, in quanto interviene, in violazione della riserva di cui all’art. 123 Cost., a disciplinare il riparto di funzioni tra Giunta, Presidente e singoli assessori da un lato, e Consiglio dall’altro, in assenza del previo adeguamento dello Statuto alle modifiche introdotte dalla legge cost. n. 1 del 1999.

Sentenza n. 268/2007

In materia di tutela e sicurezza del lavoro

La Regione Puglia, con legge 9 febbraio 2006, n. 4, aveva previsto una disciplina, tra l'altro con efficacia retroattiva, di maggior favore rispetto alla normativa statale, nei confronti di persone disoccupate che avessero accettato un'offerta di lavoro a tempo determinato o temporaneo della durata massima di dodici mesi (sei se giovani).

In particolare la norma censurata disponeva che tali lavoratori non avrebbero perduto lo status di disoccupato, indipendentemente dal reddito percepito, con espressa esclusione di qualsiasi effetto della disciplina medesima sull'accesso alle prestazioni previdenziali.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorrente, ritiene che la materia disciplinata dalla legge regionale rientri nel campo della "previdenza sociale", materia a legislazione esclusiva statale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera o), Cost., e che le disposizioni in oggetto siano anche riconducibili alla materia a legislazione concorrente "tutela e sicurezza del lavoro", ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Osserva il ricorrente che le norme impugnate prevedono la conservazione dello stato di disoccupato in caso di accettazione di un lavoro temporaneo o a tempo determinato, per un periodo più lungo rispetto a quello indicato dalla legge statale (articolo 4 del d.lgs. 181/2000). Tali norme sarebbero inoltre fonte di disparità di trattamento rispetto ai soggetti di altre Regioni e graverebbero la Regione stessa, in quanto disposizioni con valore retroattivo, di oneri ed accertamenti atti a rimuovere situazioni pregresse già consolidate in maniera difforme (artt. 3 e 97 Costituzione).

La Corte Costituzionale, esaminata la questione, ritiene che la questione sia inammissibile con riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera o), Cost., in quanto la legge regionale esclude ogni effetto delle norme sull'accesso alle prestazioni previdenziali.

La Corte ritiene invece che il legislatore statale, in attuazione della delega di cui all'articolo 45, comma 1, lettera a), della legge 17 maggio 1999, n. 144, ha adottato il decreto legislativo 181/2000, nel testo modificato dal d.lgs. 297/2002, per stabilire " i principi fondamentali per l'esercizio della potestà legislativa delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di revisione e di razionalizzazione delle procedure di collocamento, nel rispetto di quanto previsto dal decreto legislativo 469/1997, in funzione del miglioramento dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro".

Sulla questione della qualificazione delle norme statali come norme contenenti "principi fondamentali" relativamente ad una materia di competenza legislativa concorrente, più volte la Corte ha sottolineato che non può essere decisivo il fatto che la legge statale si "autoqualifichi" come norma avente contenuto di principio fondamentale poiché, in tal modo, si attribuirebbe allo Stato la potestà di comprimere senza alcun limite il potere legislativo regionale; occorre, invece, aver riguardo al contenuto delle disposizioni ed alla loro funzione nel sistema.

Tuttavia, nel caso in esame, il legislatore statale ha definito "lo stato di disoccupazione", prevedendo poi le evenienze che conducono alla perdita dello stesso e, a contrario, le condizioni necessarie per conservarlo, e che nel caso di scrutinio, la definizione dello stato di disoccupazione ha carattere polivalente e costituisce il presupposto di un numero indefinito di regole, qualificabili in termini di "principi fondamentali della legislazione concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro". La qualificazione come principi fondamentali, afferma quindi la Corte, non è smentita dal riscontro del loro effettivo contenuto.

Da qui ne discende la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'intera legge regionale in oggetto, in quanto in contrasto con il riparto costituzionale delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni.