



*Consiglio Regionale del Lazio*

*Servizio Legislativo*

**SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE DI INTERESSE  
REGIONALE**

**II SEMESTRE 2008**



Pubblicazione a cura  
del Servizio Legislativo

*Supervisione*

Dr. Costantino Vespasiano (Direttore del Servizio Legislativo)

*Coordinamento:*

Avv. Teresa Malavenda

*Elaborazione:*

Dr.ssa Paola Carra, Dr. Francesco Drago, Avv. Enrico Laurenti, Dr.ssa  
Anastasia Sciubba di Nunzio

*Redazione grafica:*

Sig.ra Patrizia Fernandez

## INDICE CRONOLOGICO

◆ Sentenza del 2 luglio 2008, n. 241	Pag. 1
◆ Sentenza del 4 luglio 2008, n. 250	Pag. 12
◆ Sentenza dell'11 luglio 2008, n. 271	Pag. 16
◆ Sentenza del 16 luglio 2008, n. 277	Pag. 23
◆ Sentenza del 18 luglio 2008, n. 285	Pag. 29
◆ Sentenza del 18 luglio 2008, n. 289	Pag. 36
◆ Sentenza del 30 luglio 2008, n. 311	Pag. 46
◆ Sentenza del 30 luglio 2008, n. 320	Pag. 49
◆ Sentenza del 1° agosto 2008, n. 322	Pag. 54
◆ Sentenza del 1° agosto 2008, n. 326	Pag. 60
◆ Sentenza del 24 ottobre 2008, n. 350	Pag. 69
◆ Sentenza del 24 ottobre 2008, n. 351	Pag. 78

◆ Sentenza del 24 ottobre 2008, n. 352	Pag. 83
◆ Sentenza del 7 novembre 2008, n.361	Pag. 90
◆ Sentenza del 14 novembre 2008, n.368	Pag. 97
◆ Sentenza del 14 novembre 2008, n.369	Pag. 104
◆ Sentenza del 14 novembre 2008, n.370	Pag. 107
◆ Sentenza del 14 novembre 2008, n.371	Pag. 114
◆ Sentenza del 14 novembre 2008, n.372	Pag. 130
◆ Sentenza del 25 novembre 2008, n. 386	Pag. 135
◆ Sentenza del 28 novembre 2008, n.390	Pag. 139
◆ Sentenza del 28 novembre 2008, n. 391	Pag. 148
◆ Sentenza del 12 dicembre 2008, n. 405	Pag. 152
◆ Sentenza del 17 dicembre 2008, n. 411	Pag. 156
◆ Sentenza del 23 dicembre 2008, n. 437	Pag. 164
◆ Sentenza del 23 dicembre 2008, n. 438	Pag. 169
◆ Sentenza del 23 dicembre 2008, n. 439	Pag. 173
◆ Sentenza del 29 dicembre 2008, n. 442	Pag. 183

## INDICE SISTEMATICO

DESCRITTORI	I SEMESTRE 2008	II SEMESTRE 2008
appalti pubblici		411
agricoltura		368
ambiente e beni culturali	62; 104; 105; 142; 180; 214; 232	241; 250; 277; 405; 437
assistenza e servizi sociali	50; 166	
autonomie speciali	159	285; 289; 326; 352; 368; 371; 411; 439; 442
caccia		250; 405
commercio		350; 372
cerimoniale		311
concorrenza di competenze	51; 63	368
coordinamento della finanza pubblica	120; 159; 168	289; 386
coordinamento informativo	133	
demanio	94	370
edilizia residenziale pubblica	166	

energia	1	
finanziamenti statali	63; 142	
formazione professionale	222	
governo del territorio	1; 9; 45; 166; 180	
interesse unitario/disciplina uniforme	63	
intese, accordi e pareri	63; 142	
istruzione	50	
livelli essenziali	166	271; 371
normativa di dettaglio	159	
ordinamento civile	51	322; 326; 368; 369; 370; 411
ordinamento della comunicazione		350
ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti locali	159	
ordinamento e organizzazione amministrativa regionale	27; 159	326; 351; 361; 390
ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali		311
organi regionali	200; 201	352
politica estera <i>vedi anche: rapporti internazionali e con l'Unione europea</i>	131	285
porti e aeroporti civili	51	
principio di leale collaborazione	51; 63; 94; 142; 222	

principio di sussidiarietà	63	
procedimento amministrativo		241
procedimento legislativo		241; 372
professioni e attività professionale	93; 179; 222	
proprietà industriale		368
protezione civile		277
rapporti internazionali e con l'Unione europea	13	285
rifiuti	62	
sistema tributario e contabile dello Stato	213	442
statuto della Regione	201	
trasporto	142	
turismo	94; 222	369; 391
tutela della concorrenza	1; 51; 63	320; 322; 326; 368; 411; 439
tutela della salute	10; 45; 62; 86; 203; 216	271; 361; 371; 438
vincoli ed obblighi comunitari	63	250; 372; 405; 439

<b>Sentenza del 2 luglio 2008, n. 241</b>	
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via incidentale
<b>Rimettente</b>	Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione staccata di Lecce
<b>Intervenienti</b>	Regione Puglia

	Provincia di Lecce Comune di Gagliano del Capo Comune di Gallipoli Comune di Tricase Comune di Ugento soggetti privati	
<b>Materie</b>	ambiente procedimento amministrativo procedimento legislativo	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
legge della Regione Puglia 10 luglio 2006, n. 20 (Istituzione del Parco naturale regionale “Isola di S. Andrea e litorale di Punta Pizzo”)	artt. 3 e 97 Cost.	non fondatezza della questione
legge della Regione Puglia 28 maggio 2007, n. 13 (Istituzione del Parco naturale regionale “Litorale di Ugento”)	artt. 3 e 97 Cost.	non fondatezza della questione
legge della Regione Puglia 26 ottobre 2006, n. 30 (Istituzione del Parco naturale regionale “Costa di Otranto–Santa Maria di Leuca e Bosco di Tricase”)	artt. 3 e 97 Cost.	non fondatezza della questione
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di tre leggi regionali istitutive di parchi naturali, esamina il rapporto intercorrente tra il procedimento amministrativo e l’esercizio del potere legislativo.</p> <p>Ai sensi della legge regionale pugliese in materia di aree naturali protette, che contiene le regole procedurali da seguire per l’istituzione con legge di un parco naturale, ogni singola istituzione deve essere caratterizzata dallo svolgimento, in sequenza, di due diverse fasi: l’una, di natura amministrativa, finalizzata a garantire la partecipazione dei soggetti, pubblici o privati, portatori di interessi coinvolti; l’altra, di natura legislativa, qualificata dall’adozione della proposta di legge da parte della Giunta e dall’esame e approvazione della stessa da parte del Consiglio.</p> <p>Ciò premesso, a seguito dell’istituzione, con le suddette leggi regionali, dei tre parchi</p>		

naturali, diversi soggetti proprietari impugnano davanti al Tribunale amministrativo regionale gli atti concernenti le fasi amministrative preliminari alle istituzioni stesse.

Il TAR ritiene, innanzitutto, di non potersi pronunciare sui ricorsi: l'avvenuta approvazione delle leggi precluderebbe il sindacato del giudice sugli atti amministrativi impugnati. A questo punto, l'autorità giudiziaria, rilevando che il legislatore regionale, in sede di approvazione delle leggi, non avrebbe tenuto conto di quanto statuito dallo stesso TAR con precedenti sentenze concernenti la preliminare fase amministrativa, dubita della legittimità costituzionale delle leggi medesime: la rilevata circostanza, interrompendo il "legame funzionale" tra fase amministrativa e fase legislativa, renderebbe le leggi regionali non rispettose del principio di buona amministrazione e viziate da irragionevolezza, e quindi in contrasto con gli articoli 3 e 97 della Costituzione.

La Corte costituzionale dichiara non fondate le questioni.

Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione è applicabile, come evidenzia la Consulta, esclusivamente all'attività amministrativa ma non è applicabile all'attività attraverso la quale si svolge la funzione legislativa. In altre parole, l'articolo 97 della Costituzione può diventare parametro per valutare la legittimità costituzionale di una disposizione legislativa che disciplini una procedura amministrativa, ma non può essere invocato per valutare il corretto svolgimento di un *iter* legislativo.

Per quanto attiene alla questione della presunta irragionevolezza, la Corte dichiara che essa è infondata in quanto non è formulata sulla base del contenuto precettivo delle leggi medesime. La questione, come evidenzia la Corte, non deriva dall'esame delle disposizioni legislative impugnate; essa è, invece, riferita esclusivamente alla circostanza che il legislatore non avrebbe tenuto conto, nell'approvare le leggi, di quanto stabilito, con riferimento alla prodromica fase amministrativa, da precedenti sentenze del giudice amministrativo. Ma per far derivare da ciò l'incostituzionalità di una legge, dovrebbe partirsi dal presupposto dell'esistenza di un vincolo procedimentale all'attività legislativa che possa essere dettato da organi giudiziari. Al contrario, la funzione legislativa, anche regionale, può essere condizionata solo da disposizioni che traggano direttamente la loro origine dalla Costituzione, il che esclude la possibilità che un siffatto vincolo possa derivare da decisioni assunte in sede giurisdizionale.

La Corte, inoltre, affronta le questioni esaminate anche sotto un altro profilo: quello se sia ancora sindacabile un atto amministrativo (nella fattispecie, gli atti adottati nella preliminare fase amministrativa) una volta che il relativo contenuto sia stato recepito e, potremmo dire, "approvato" da una legge regionale. Partendo dal presupposto che una legge ben può disciplinare materie e oggetti normalmente affidati all'autorità amministrativa, non sussistendo in astratto un divieto di leggi a contenuto particolare e concreto (c.d. leggi provvedimento), la Corte conclude nel senso di ritenere precluso, in tal caso, il sindacato del giudice amministrativo, con l'effetto che la tutela dei soggetti interessati dagli atti amministrativi si trasferisce dall'ambito amministrativo a quello della giustizia costituzionale. In tale sede, aggiunge la Corte, il contenuto della legge-provvedimento, in considerazione del pericolo di disparità di trattamento, è soggetto ad un rigoroso esame di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza delle scelte compiute dal legislatore.

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1 e seguenti della legge regionale della Puglia 10 luglio 2006, n. 20 (Istituzione del Parco naturale regionale “Isola di S. Andrea e litorale di Punta Pizzo”), degli artt. 1 e seguenti della legge regionale della Puglia 28 maggio 2007, n. 13 (Istituzione del Parco naturale regionale “Litorale di Ugento”), e degli artt. 1 e seguenti della legge regionale della Puglia 26 ottobre 2006, n. 30 (Istituzione del Parco naturale regionale “Costa di Otranto – Santa Maria di Leuca e Bosco di Tricase”), promossi con ordinanze del 12 gennaio (nn. 8 ordinanze), del 27 giugno (nn. 3 ordinanze), del 28 settembre (nn. 5 ordinanze) 2007 dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione staccata di Lecce, rispettivamente iscritte ai nn. da 436 a 443, da 697 a 699 e da 807 a 811 del registro ordinanze 2007 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 24, 40 e 50, prima serie speciale, dell’anno 2007.

*Visti* gli atti di costituzione della Torre Pizzo Investimenti s.r.l. ed altri, del Comune di Gallipoli, di Lupo Gregorio ed altri, del Comune di Ugento, della Provincia di Lecce, di Benegiamo Laura ed altri, del Comune di Gagliano del Capo, del Comune di Tricase nonché della Regione Puglia;

*udito* nell’udienza pubblica del 20 maggio 2008 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

*uditi* gli avvocati Gianluigi Pellegrino per la Torre Pizzo Investimenti s.r.l. ed altri, per Lupo Gregorio ed altri e per Benegiamo Laura ed altri, Ernesto Sticchi Damiani, Luigi Paccione e Fulvio Mastroviti per la Regione Puglia e Pietro Quinto per i Comuni di Gallipoli, Ugento e Gagliano del Capo.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

1. – Il Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione staccata di Lecce, dubita, con riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, della legittimità costituzionale di tre leggi della Regione Puglia: cioè della legge regionale 10 luglio 2006, n. 20 (Istituzione del Parco naturale regionale “Isola di S. Andrea e litorale di Punta Pizzo”), della legge regionale 28 maggio 2007, n. 13 (Istituzione del Parco naturale regionale “Litorale di Ugento”), e della legge regionale 26 ottobre 2006, n. 30 (Istituzione del Parco naturale regionale “Costa di Otranto – Santa Maria di Leuca e Bosco di Tricase”).

In particolare, il giudice amministrativo territoriale pugliese ha sollevato questione di legittimità costituzionale:

della legge regionale n. 20 del 2006, con otto ordinanze depositate, nel corso di altrettanti giudizi, in data 12 gennaio 2007;

della legge regionale n. 13 del 2007, con tre ordinanze depositate, nel corso di altrettanti giudizi, in data 27 giugno 2007;

della legge regionale n. 30 del 2006, con cinque ordinanze depositate, nel corso di altrettanti giudizi, in data 28 settembre 2007.

Tenuto conto, pur nella formale diversità dei testi normativi censurati, della sostanziale identità degli argomenti sviluppati dal rimettente nelle sedici ordinanze di rimessione a sostegno delle dedotte questioni di legittimità costituzionale, i relativi giudizi possono essere riuniti per essere unitariamente decisi.

2. – Infatti il TAR salentino, essendo stati impugnati, da numerosi soggetti titolari di diritti su beni immobili ricadenti in zone ubicate all'interno del territorio dei Parchi naturali istituiti con le tre leggi censurate, atti pertinenti al procedimento amministrativo prodromico alla adozione degli atti legislativi in discorso, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dei medesimi affermandone il contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione, in quanto essi sarebbero viziati da irragionevolezza e sarebbero lesivi del principio di buona amministrazione. Infatti essi sarebbero stati approvati da parte del Consiglio regionale pugliese senza che si fosse adeguatamente tenuto conto di quanto, in precedenza, stabilito dal medesimo TAR, con taluni provvedimenti giurisdizionali, in merito alle modalità di attivazione, nel corso delle fasi amministrative rispettivamente preordinate alla istituzione dei singoli Parchi naturali, del contraddittorio con i soggetti interessati. Limitatamente alla censura riguardante la legge regionale n. 20 del 2006, il Consiglio regionale non avrebbe, altresì, tenuto conto della circostanza che, in sede di conferenza dei servizi, non sarebbe stata raggiunta la unanimità dei partecipanti in ordine alla perimetrazione del Parco naturale con tale legge istituito.

3. – Onde meglio esporre le ragioni della presente decisione e comprendere le ragioni delle doglianze del rimettente, pare preliminarmente opportuno premettere una, sia pur schematica, disamina della disciplina regionale pugliese in tema di istituzioni di parchi naturali.

3.1. – Emanata in conformità ai principi contenuti nella legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), la legge regionale 24 luglio 1997, n. 19 (Norme per la istituzione delle aree naturali protette nella Regione Puglia), nel dettare le regole del procedimento preordinato alla istituzione, per legge regionale, di parchi e aree naturali protette, prevedeva, nella sua originaria formulazione, all'art. 6, che nei trenta giorni successivi alla entrata in vigore della legge stessa – ovvero nei trenta giorni successivi

alla dichiarazione di ammissibilità della proposta di legge di iniziativa popolare volta alla istituzione di un'area naturale protetta – il Presidente della Giunta regionale dovesse convocare le “preconferenze” dei servizi finalizzate alla individuazione di linee guida per la redazione dei documenti di indirizzo, come previste dall'art. 22, comma 1, della legge n. 394 del 1991. I lavori di tali “preconferenze”, ai quali erano chiamati a partecipare le amministrazioni interessate, i Consorzi di bonifica e le organizzazioni agricole, imprenditoriali e ambientaliste, dovevano concludersi entro trenta giorni dalla loro convocazione.

Nei successivi trenta giorni era adottato, a cura della Giunta regionale, alla luce dei documenti di indirizzo scaturiti all'esito delle citate “preconferenze”, lo schema di disegno di legge nel quale erano, fra l'altro, precisate la descrizione dei luoghi e la loro perimetrazione, e venivano individuate le misure provvisorie di salvaguardia, il regime vincolistico e gli eventuali indennizzi. Tale schema di disegno di legge era, nei successivi trenta giorni, portato a conoscenza degli enti territoriali interessati, mentre negli ulteriori sessanta giorni erano convocate, dal Presidente della Giunta, le conferenze dei servizi aventi le finalità di cui agli artt. 22 della citata legge n. 394 del 1991, 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali) [disposizione questa, peraltro, abrogata e sostituita dagli artt. 112 e 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)], e 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi).

Conclusasi anche questa fase, nei seguenti sessanta giorni era adottato dalla Giunta il «provvedimento definitivo», che doveva essere inviato al Consiglio regionale per l'approvazione della legge istitutiva del Parco.

Tale modello procedimentale è stato, peraltro, oggetto di revisione da parte del legislatore regionale pugliese proprio successivamente alla emissione da parte del TAR dei provvedimenti giurisdizionali della cui mancata osservanza da parte del medesimo legislatore, in occasione della adozione delle tre leggi regionali censurate, tale organo giurisdizionale si duole.

Infatti, con l'art. 30 della legge regionale 19 luglio 2006, n. 22 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2006), il testo del richiamato art. 6 della legge regionale n. 19 del 1997 è stato modificato nel senso di prevedere un procedimento più snello, caratterizzato: dalla immediata convocazione – in luogo delle anteriormente previste “preconferenze” – delle conferenze dei servizi volte alla individuazione delle linee guida per la redazione dei documenti di indirizzo; dalla predisposizione, da parte della Giunta, nei trenta giorni successivi alla chiusura dei lavori della conferenza dei servizi (per i quali era dato il termine di novanta giorni dalla convocazione), del disegno di legge di istituzione dell'area naturale protetta; dalla pubblicazione di tale disegno di legge nel Bollettino ufficiale della Regione, oltre che dalla già prevista comunicazione di esso agli enti territoriali interessati; dalla adozione, infine, dal parte della Giunta regionale, del provvedimento definitivo da inviare al Consiglio regionale per l'approvazione della legge istitutiva dell'area protetta.

Applicata la predetta disciplina – sebbene non sia ben chiaro alla luce delle diverse ordinanze di rimessione se si sia pervenuti alla adozione delle tre leggi censurate applicando il modello procedimentale previsto precedentemente alla modifica introdotta con la legge n. 22 del 2006 ovvero applicando il modello ad essa successivo o, infine, applicando una sorta di modello misto, in parte articolato sulla prima disciplina in parte

sulla seconda – il legislatore regionale pugliese ha adottato le tre leggi censurate, istitutive dei ricordati Parchi naturali.

4. – Come dianzi accennato, diversi soggetti proprietari, o comunque titolari di diritti di godimento, di beni siti all'interno del perimetro dei tre parchi definiti con le leggi censurate hanno impugnato, ciascuno per quanto di specifico interesse, gli atti delle conferenze dei servizi rispettivamente preordinate alla istituzione dei parchi naturali "Isola di S. Andrea e litorale di Punta Pizzo", "Litorale di Ugento" e "Costa di Otranto – Santa Maria di Leuca e Bosco di Tricase", nonché degli atti preparatori e consequenziali alle predette conferenze, ivi comprese le determinazioni assunte dalla Giunta regionale in ordine alla individuazione dello schema di disegno di legge da inviare e sottoporre al Consiglio regionale per la sua approvazione.

4.1. – Nel corso di tali controversie il TAR ha sollevato le questioni di costituzionalità di cui al presente giudizio.

5. – Le eccezioni di inammissibilità delle questioni, variamente sollevate dalle parti costituite, non sono fondate.

5.1. – Infondata è, infatti, la eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza della questione argomentata dalle difese sia della Regione Puglia che degli altri enti territoriali parti del giudizio di costituzionalità, in relazione ad un preteso difetto di giurisdizione del giudice rimettente rispetto a tutti quanti i giudizi a quibus.

Tale eccezione si basa principalmente sulla esistenza di una decisione resa di recente dalle Sezioni unite civili della Corte di cassazione (cioè della ordinanza 1° febbraio 2008, n. 2439) con la quale la Corte regolatrice ha affermato la carenza assoluta di giurisdizione relativamente ad una controversia in cui oggetto di impugnazione di fronte al giudice amministrativo era stata, secondo quanto risulta dallo stesso provvedimento giurisdizionale, la delibera della Giunta regionale pugliese di approvazione dello schema di disegno di legge di istituzione del Parco naturale regionale "Terra delle Gravine".

Nell'occasione, i giudici di legittimità hanno rilevato che, costituendo gli atti impugnati fasi legislativamente regolamentate del processo di formazione della legge regionale in materia di istituzione di parchi naturali, gli stessi, in quanto espressione di esercizio della potestà legislativa della Regione, sono sottratti al sindacato giurisdizionale, sia del giudice ordinario che di quello amministrativo.

5.2. – Sollecitando l'adesione di questa Corte a siffatto orientamento, le ricordate parti costituite deducono la inammissibilità della questione per l'evidente difetto di rilevanza della stessa là dove risultasse che il giudice a quo, in quanto carente di potestà giurisdizionale riguardo alle questioni alla sua attenzione nei giudizi principali, non li dovrebbe decidere facendo applicazione delle disposizioni della cui costituzionalità egli dubita.

La eccezione non è meritevole di accoglimento.

Infatti la giurisprudenza di questa Corte si è più volte, anche di recente, espressa nel senso che, in considerazione della autonomia del giudizio incidentale di costituzionalità rispetto a quello principale, discende che, in sede di verifica dell'ammissibilità della questione, la Corte medesima può rilevare il difetto di giurisdizione soltanto nei casi in cui questo appaia macroscopico, così che nessun dubbio possa aversi sulla sua sussistenza (fra le altre, le sentenze [n. 156 del 2007](#); [n. 144 del 2005](#); [n. 288 del 2003](#)). La relativa indagine deve, peraltro, arrestarsi laddove il rimettente abbia espressamente motivato in maniera non implausibile in ordine alla sua giurisdizione ([sentenza n. 11 del 2007](#); [n. 144 del 2005](#); [n. 291 del 2001](#)).

Precisatosi che, comunque, la verifica operata da questa Corte – operata su di un piano, giova chiarire, di esclusiva ed astratta non implausibilità della motivazione addotta dal rimettente, elemento questo dal punto di vista semantico ovviamente assai meno pregnante della fondatezza – è meramente strumentale al riscontro della rilevanza della questione di costituzionalità e che, esaurendosi la sua funzione all'interno del relativo giudizio, non è certamente idonea a determinare alcuna preclusione in ordine all'eventuale successivo spiegarsi della cognizione piena sul punto da parte del giudice istituzionalmente preposto alle definizioni delle questioni di giurisdizione, va osservato che, riguardo alle fattispecie che interessano il presente giudizio, il TAR rimettente ha motivato in ordine alla sua affermata giurisdizione, rilevando che gli atti oggetto delle impugnazioni pendenti di fronte a lui, appartenendo – nella complessa serie procedimentale preordinata alla adozione delle leggi istitutive di aree naturali protette – alla fase amministrativa, erano suscettibili di essere validamente impugnati dinanzi al giudice amministrativo.

Al riguardo, d'altra parte, non può non considerarsi, ai fini del riscontro della non implausibilità di tali considerazioni, che, diversamente da quanto emerge dall'esame della citata ordinanza n. 2439 del 2008 della Corte di cassazione, nei casi che ora interessano l'oggetto della impugnazione di fronte al giudice a quibus sono, principalmente, gli atti delle conferenze dei servizi tenutesi prima dell'invio da parte della Giunta regionale al Consiglio regionale dello schema definitivo di disegno di legge per la sua approvazione e non, invece, tale schema di disegno di legge.

5.3. – Parimenti infondata è la eccezione di inammissibilità, ancora per difetto di giurisdizione del rimettente, formulata dalla difesa del Comune di Tricase. Invero, la circostanza che il TAR salentino affermi che, solo in ipotesi di accoglimento della questione di legittimità costituzionale da lui sollevata, i ricorsi oggetto dei giudizi a quibus non sarebbero destinati ad una pronuncia di improcedibilità o, comunque, di inammissibilità, nulla ha a che vedere con la sussistenza o meno della giurisdizione in capo al rimettente: infatti, diversamente da come sembra intendere il Comune di Tricase, la avvenuta entrata in vigore della censurata legge-provvedimento non si pone, neppure nella prospettiva del rimettente, quale elemento condizionante ab origine la sua potestas judicandi ma solo quale fatto che incide, negativamente, sulla procedibilità dei ricorsi stessi.

5.4. – In questo senso viene anche disattesa la ulteriore eccezione di inammissibilità dedotta dalla medesima difesa, attinente alla mancanza di incidentalità nella questione di costituzionalità sollevata dal TAR della Puglia.

Ove, infatti, fosse rimosso l'elemento sopravvenuto, costituito dai censurati interventi legislativi, che, a giudizio del medesimo TAR, rende attualmente improcedibili gli originari ricorsi, il sindacato del giudice amministrativo sugli atti impugnati riprenderebbe il suo primitivo vigore, risultando in tal senso evidenziata la incidentalità, rispetto ai giudizi principali, di quello di legittimità costituzionale.

5.5. – Riguardo alla (dedotta da più parti) inammissibilità delle questioni di costituzionalità stante il denunciato difetto di interesse delle parti ricorrenti nei giudizi a quibus le quali, anche in caso di accoglimento delle censure mosse dal rimettente alle tre ricordate leggi regionali, non potrebbero svolgere alcuna attività di trasformazione del territorio a causa della contestuale riattivazione delle misure di salvaguardia previste dagli artt. 6 e 8 della legge regionale 24 luglio 1997, n. 19 (Norme per l'istituzione delle aree naturali protette nella Regione Puglia), va rilevato che, ai fini dell'ammissibilità dello scrutinio di costituzionalità di una legge, e proprio in ragione della autonomia di

questo giudizio rispetto a quello a quo, non è necessario che vi sia un interesse sostanziale di una delle parti in ordine all'accoglimento o meno della questione, essendo, invece, sufficiente (oltre, ovviamente, al requisito della non manifesta infondatezza) che la norma di cui si dubita si ponga come necessaria ai fini della definizione del giudizio, essendo, poi, irrilevante questione di fatto se le parti del giudizio a quo si possano o meno giovare degli effetti della decisione con la quale si è chiuso il giudizio medesimo.

5.6. – Sia la Regione Puglia che il Comune di Gallipoli deducono quale motivo di inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR di Lecce la circostanza che tale organo non abbia adeguatamente motivato in ordine alla asserita lesione degli invocati parametri di costituzionalità e in ordine alla conseguente lesione degli interessi dei ricorrenti nei giudizi a quibus. Anche in questo caso la eccezione formulata deve essere disattesa .

Per quanto interessa ai fini della ammissibilità delle questioni, infatti, il rimettente chiarisce che il vizio di costituzionalità deriverebbe dal non avere il legislatore regionale tenuto conto della esistenza di determinati vizi nell'iter procedimentale che ha condotto alla adozione della legge, vizi che sarebbero consistiti nella lesione del diritto di piena partecipazione dei soggetti coinvolti nel procedimento di istituzione dei Parchi naturali. Tale comportamento del legislatore, recidendo in sostanza il legame funzionale tra la fase amministrativa e quella propriamente legislativa del procedimento volto alla istituzione in Puglia delle aree naturali di rilevanza regionale, costituirebbe il motivo sia della asserita irragionevolezza della scelta legislativa sia del contrasto col principio di buona amministrazione, ledendo, secondo la tesi del rimettente, la posizione dei soggetti interessati a tutela dei quali sarebbe posta la fase amministrativa del procedimento stesso.

5.7. – Non determina, nel caso in esame, la inammissibilità delle questioni di costituzionalità, contrariamente a quanto eccepisce la difesa della Provincia di Lecce, il fatto che il rimettente abbia censurato, rispettivamente, tre interi testi legislativi, senza precisare quale norma, tra quelle contenute in tali testi, si ponga in contrasto coi parametri evocati: infatti il tipo di vizio dedotto dal rimettente, attenendo ad un profilo genetico delle leggi censurate, ne coinvolge necessariamente tutte le disposizioni (sentenze [n. 37 del 1991](#) e [n. 204 del 1981](#)).

5.8. – Va, infine, disattesa anche la eccezione di inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza, svolta dalle difese delle costituite parti private, nonché da quella della Provincia di Lecce, la quale si basa sugli argomenti sviluppati da questa Corte nelle sue precedenti sentenze [nn. 225 e 226 del 1999](#).

Infatti, tali, peraltro isolate, decisioni ebbero ad affermare il principio della perdurante sindacabilità di un atto amministrativo, nonostante la sua avvenuta approvazione con legge regionale.

L'adesione a tale tesi renderebbe non rilevanti le questioni di legittimità costituzionale ora sollevate dal TAR salentino.

Tuttavia questa Corte ritiene che i richiamati precedenti, dei quali, per la loro peculiarità, appare giustificata un'applicazione restrittiva, non siano pertinenti al presente caso.

Infatti in tali occasioni questa Corte, a differenza di quanto si verifica attualmente, era chiamata a sindacare, nel primo caso, la legittimità costituzionale non solo della legge istitutiva dell'area naturale, ma anche della legge con la quale era fissato l'iter procedimentale della successiva legge-provvedimento, e, nel secondo, un conflitto di

attribuzione sollevato dalla Regione Lombardia in merito, fra l'altro, alla sentenza con la quale il locale TAR aveva annullato in sede giurisdizionale il provvedimento della Giunta regionale di approvazione e trasmissione al Consiglio regionale dello schema di disegno di legge relativo alla adozione del piano territoriale di coordinamento concernente un parco regionale lombardo.

Nella prima fattispecie si presentava, quindi, uno spazio relativo ai provvedimenti amministrativi consequenziali rispetto alla cosiddetta "legge madre" e prodromici rispetto alla cosiddetta "legge figlia", mentre nel secondo la decisione precisava, comunque, che la «fase legislativa, al contrario della precedente [fase amministrativa], non [poteva] essere oggetto del sindacato diretto del giudice amministrativo, ed [era] soggetta al controllo di costituzionalità attraverso la verifica dell'esistenza dei vizi tipici delle leggi, compresi quelli procedurali».

E' significativo osservare che la prevalente giurisprudenza amministrativa, cui, tra l'altro, aderisce lo stesso rimettente, non condivide il principio della perdurante sindacabilità dell'atto amministrativo anche se il suo contenuto sia recepito da un atto legislativo. In ogni caso, deve ritenersi che le citate sentenze [nn. 225 e 226 del 1999](#) costituiscano specifiche soluzioni delle particolari questioni che erano state allora sottoposte al giudizio di costituzionalità. In più occasioni (sentenze [n. 267 del 2007](#), [n. 429 del 2002](#), [n. 364 del 1999](#), [n. 211 del 1998](#), [n. 185 del 1998](#), [n. 492 del 1995](#), [n. 347 del 1995](#), [n. 62 del 1993](#), [n. 143 del 1989](#), [n. 59 del 1957](#)) questa Corte ha, direttamente o indirettamente, affermato che in caso di leggi-provvedimento volte a "legificare" scelte che di regola spettano alla autorità amministrativa, la tutela dei soggetti incisi da tali atti verrà a connotarsi, come nel presente caso, stante la preclusione di un sindacato da parte del giudice amministrativo, «secondo il regime tipico dell'atto legislativo adottato, trasferendosi dall'ambito della giustizia amministrativa a quello proprio della giustizia costituzionale» ([sentenza n. 62 del 1993](#)).

6. – Nel merito, la questione non è fondata.

6.1. – Il TAR rimettente, infatti, nel dubitare della legittimità costituzionale delle tre leggi censurate, afferma che le stesse sarebbero irragionevoli e non rispettose del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, violando, pertanto, gli artt. 3 e 97 della Costituzione, in quanto il Consiglio regionale, nell'approvarle, non avrebbe tenuto conto del fatto che la propedeutica fase amministrativa, indirizzata alla istituzione delle tre aree protette, non si era svolta nel rispetto delle regole procedurali dettate dal medesimo TAR con le quattro sentenze n. 1184, n. 1185, n. 1186 e n. 1187 del 2006.

Tale tesi non può essere condivisa.

6.2. – Per ciò che concerne la lesione dell'art. 97 della Costituzione, va detto che la disposizione richiamata è del tutto inconfidente rispetto al dedotto profilo di incostituzionalità.

Al riguardo è sufficiente osservare che il precetto relativo al principio di buon andamento della pubblica amministrazione espresso dall'art. 97 della Costituzione è applicabile esclusivamente all'amministrazione, essendo qui, invece, in discussione non il contenuto di una disposizione legislativa che imponga un determinato comportamento alla pubblica amministrazione (ipotesi alla quale è certamente pertinente il sindacato di costituzionalità esperito alla stregua dell'art. 97 della Costituzione), ma esclusivamente l'andamento di un'attività che, in toto, è riferibile allo svolgimento della funzione legislativa. In altre parole, l'art. 97 Cost. costituisce parametro di legittimità costituzionale di una disposizione legislativa che venga a regolare una procedura

amministrativa, ma non può essere invocato per valutare il corretto svolgimento di un iter procedimentale legislativo.

6.3. – Quanto alla affermata irragionevolezza delle tre leggi censurate, va osservato che il rimettente non si cura di prendere in considerazione il contenuto delle leggi regionali in discorso.

La questione di costituzionalità da lui formulata si fonda, infatti, non su aspetti di irragionevolezza direttamente riferibili al contenuto precettivo delle disposizioni emanate dal legislatore pugliese, quanto, piuttosto, su di un profilo che potrebbe dirsi sintomatico: sulla circostanza, cioè, che il legislatore non avrebbe tenuto conto nell'emanarle di quanto statuito, con riferimento al prodromico procedimento amministrativo, dallo stesso attuale rimettente nelle ricordate quattro sentenze, delle quali, peraltro, neppure risulta l'avvenuto passaggio in giudicato, contrassegnate dai numeri 1184, 1185, 1186 e 1187 del 2006.

Ma per far derivare da ciò, come invece preteso dal giudice a quo, l'affermazione della fondatezza della sollevata censura di illegittimità costituzionale, andrebbe presupposta, indipendentemente e prioritariamente rispetto ad ogni valutazione relativa al sostanziale contenuto dell'atto normativo in tal modo adottato, la sussistenza di un vincolo procedimentale all'attività legislativa che possa essere dettato da organi giudiziari.

La circostanza che, viceversa, la funzione legislativa, anche regionale, può essere condizionata solo con disposizioni che traggano direttamente la loro origine dalla Costituzione, esclude la possibilità che un siffatto vincolo possa derivare da decisioni assunte in sede giurisdizionale.

6.4. – Né, affrontando sotto l'aspetto del merito una questione già esaminata al precedente punto 5.8 con riferimento ai sollevati profili di inammissibilità, può ritenersi che la materia in oggetto possa essere disciplinata solo con provvedimenti amministrativi, in quanto nella legge quadro statale sulle aree protette n. 394 del 1991 è espressamente previsto all'art. 23 il principio fondamentale che sia una legge regionale ad istituire il parco naturale regionale. Ugualmente, non può affermarsi che, in deroga al generale principio della modificabilità della legge anteriore da parte della posteriore, la legge successiva non possa innovare i modelli procedurali amministrativi previsti da leggi precedenti.

Vale, al riguardo, quanto affermato da questa Corte, in molteplici decisioni. In particolare nella [sentenza n. 143 del 1989](#) si precisa che «Tanto la Costituzione (artt. 70 e 121), quanto gli Statuti regionali definiscono la legge, non già in ragione del suo contenuto strutturale o materiale, bensì in dipendenza dei suoi caratteri formali, quali la provenienza da un certo organo o da un certo potere, il procedimento di formazione e il particolare valore giuridico (rango primario delle norme legislative, trattamento giuridico sotto il profilo del sindacato, residenza all'abrogazione, etc.). Né si potrebbe dire che il divieto di leggi a contenuto particolare e concreto tocchi soltanto le Regioni in conseguenza di un presunto principio generale dell'ordinamento giuridico, poiché un principio del genere, concernendo i caratteri strutturali della legge diretti a qualificarne l'essenza o l'identità tipologica come atto normativo, dovrebbe essere desunto da una inequivoca norma avente un rango superiore alla stessa legge, che in verità non è dato rinvenire nel nostro ordinamento positivo. D'altra parte, come pure ha affermato questa Corte nelle decisioni precedentemente ricordate, nessuna disposizione costituzionale o statutaria comporta una riserva agli organi amministrativi o "esecutivi" degli atti a contenuto particolare e concreto».

Si tratta di principi ribaditi, anche di recente, nella [sentenza n. 267 del 2007](#), nella quale si ricorda «che, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, non è preclusa alla legge ordinaria la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa, non sussistendo un divieto di adozione di leggi a contenuto particolare e concreto, ossia di leggi-provvedimento ([sentenza n. 347 del 1995](#)). [...] La legittimità di questo tipo di leggi deve, quindi, essere valutata in relazione al loro specifico contenuto. In considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare o derogatorio (sentenze [n. 185 del 1998](#), [n. 153 del 1997](#)), la legge-provvedimento è, conseguentemente, soggetta ad uno scrutinio stretto di costituzionalità (sentenze [n. 429 del 2002](#), [n. 364 del 1999](#), [nn. 153 e 2 del 1997](#)), essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore. Ed un tale sindacato deve essere tanto più rigoroso quanto più marcata sia, come nella specie, la natura provvedimentale dell'atto legislativo sottoposto a controllo ([sentenza n. 153 del 1997](#))». Ma tali profili, come si è già sottolineato, non vengono motivatamente sottoposti al giudizio di questa Corte nelle ordinanze che sollevano le questioni di costituzionalità.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e seguenti della legge regionale della Puglia 10 luglio 2006, n. 20 (Istituzione del Parco naturale regionale “Isola di S. Andrea e litorale di Punta Pizzo”), degli artt. 1 e seguenti della legge regionale della Puglia 28 maggio 2007, n. 13 (Istituzione del Parco naturale regionale “Litorale di Ugento”), e degli artt. 1 e seguenti della legge regionale della Puglia 26 ottobre 2006, n. 30 (Istituzione del Parco naturale regionale “Costa di Otranto – Santa Maria di Leuca e Bosco di Tricase”), sollevate, con riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione staccata di Lecce, con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 2 luglio 2008.

<b>Sentenza del 4 luglio 2008, n. 250</b>	
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri
<b>Resistente</b>	Regione Lombardia
<b>Materie</b>	caccia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema vincoli comunitari

Norme impugnate	Riferimenti costituzionali	Esito del giudizio
artt. 2 e 3, legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2007, n. 2 (Legge quadro sul prelievo in deroga)	art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale delle disposizioni regionali in forza delle quali il Consiglio regionale approva ogni anno, con legge<sup>1</sup>, il piano per il prelievo venatorio in deroga elaborato dalla Giunta.</p> <p>A tal riguardo la Consulta rileva, richiamando la precedente sentenza n. 168 del 1999, che il potere di disporre deroghe alle date di apertura e chiusura della caccia, previsto dall'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE, ha natura eccezionale e può essere esercitato dalla Regione <i>“per consentire non tanto la caccia, quanto, piuttosto, più in generale, l'abbattimento o la cattura di uccelli selvatici appartenenti alle specie protette dalla direttiva medesima”</i>.</p> <p>La Corte, quindi, prosegue esaminando la normativa statale di riferimento. Precisamente, l'articolo 19 bis della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) dispone che «le regioni disciplinano l'esercizio delle deroghe previste dalla <a href="#">direttiva 79/409/CEE</a>, conformandosi alle prescrizioni dell'articolo 9, ai principi e alle finalità degli articoli 1 e 2 della stessa direttiva ed alle disposizioni della presente legge». Il medesimo articolo stabilisce, altresì, che il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, previa delibera del Consiglio dei Ministri, può annullare i provvedimenti di deroga adottati dalla Regione, previa diffida della stessa. Tale potere di annullamento, come precisato dalla Corte, è essenzialmente finalizzato a garantire una uniforme ed adeguata protezione della fauna selvatica su tutto il territorio nazionale.</p> <p>Il legislatore regionale, rileva la Consulta, prevedendo la possibilità di esercitare con legge-provvedimento il prelievo venatorio in deroga, si pone in palese contrasto con quanto disposto dal legislatore statale al citato articolo 19 bis. Si preclude, in particolare, l'esercizio, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, del potere di annullamento dei provvedimenti derogatori regionali che risultino adottati in contrasto con la direttiva comunitaria 79/409/CEE e con la richiamata legge n. 157 del 1992. Per tale motivo, la Corte, accogliendo le motivazioni poste a fondamento del ricorso, dichiara l'illegittimità costituzionale delle disposizioni di legge impugnate.</p>		

<sup>1</sup> In attuazione delle disposizioni regionali oggetto del presente giudizio, la Regione Lombardia ha approvato la legge regionale 6 agosto 2007, n. 20, recante «Approvazione di piani di prelievo venatorio in deroga per la stagione venatoria 2007/2008, ai sensi della legge regionale 5 febbraio 2007, n. 2 (Legge-quadro sul prelievo in deroga). Anche questa legge, per le stesse motivazioni contenute nella pronuncia in oggetto, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima con [sentenza n. 405 del 2008](#).

SENTENZA N. 250  
ANNO 2008

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	FINOCCHIAR	"
- 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 e 3 della legge della Regione Lombardia del 5 febbraio 2007, n. 2 (Legge quadro sul prelievo in deroga), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 6 aprile 2007, depositato in cancelleria l'11 aprile 2007 ed iscritto al n. 18 del registro ricorsi 2007.

*Visti* l'atto di costituzione della Regione Lombardia nonché l'atto di intervento, fuori termine, della FACE (Federazione delle Associazioni Venatorie e per la Conservazione della Fauna Selvatica dell'UE) ed altra;

*udito* nell'udienza pubblica del 15 aprile 2008 il Giudice relatore Maria Rita Saulle;

*uditi* l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Franco Ferrari per la Regione Lombardia.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 2 e 3 della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2007, n. 2 (Legge quadro sul prelievo in deroga), per contrasto con l'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Il ricorrente ritiene che le cennate disposizioni, nello stabilire che ogni anno il Consiglio regionale proceda all'approvazione con legge-provvedimento dei prelievi in deroga, senza verificare la sussistenza di un danno effettivo, introducono un sistema di deroga ordinario, in contrasto con la normativa comunitaria e con gli standard minimi ed uniformi di tutela della fauna.

2. – In via preliminare va dichiarato inammissibile l'intervento della FACE (Federazione delle Associazioni Venatorie e per la Conservazione della Fauna Selvatica dell'UE), effettuato con atto depositato oltre i termini previsti dalle norme che disciplinano il giudizio dinanzi alla Corte costituzionale.

3. – Nel merito, la questione è fondata.

4. – La giurisprudenza di questa Corte ha già chiarito che il potere di deroga di cui all'art. 9 della direttiva 79/409/CEE è esercitabile dalla Regione in via eccezionale, «per consentire non tanto la caccia, quanto, piuttosto, più in generale, l'abbattimento o la cattura di uccelli selvatici appartenenti alle specie protette dalla direttiva medesima» ([sentenza n. 168 del 1999](#)).

5. – Il legislatore statale è intervenuto in materia con l'adozione della legge 3 ottobre 2002, n. 221, recante «Integrazioni alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, in materia di protezione della fauna selvatica e di prelievo venatorio, in attuazione della direttiva 79/409/CEE», con la quale è stato introdotto l'art. 19-bis. Quest'ultima disposizione prevede, al primo comma, che le Regioni disciplinano l'esercizio delle deroghe previste dalla cennata direttiva «conformandosi alle prescrizioni dell'art. 9, ai principi e alle finalità degli artt. 1 e 2 della stessa direttiva» e alle disposizioni della legge n. 157 del 1992. I commi successivi riprendono le condizioni espressamente individuate dalla direttiva 79/409/CEE, in base alle quali è consentito il regime delle deroghe. È previsto, inoltre, che il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, possa annullare i provvedimenti di deroga adottati, previa delibera del Consiglio dei ministri e dopo aver diffidato la Regione interessata.

6. – Dal raffronto tra la norma statale e le norme regionali impugnate emerge che il legislatore regionale, nello stabilire che l'esercizio delle deroghe avvenga attraverso una legge-provvedimento, ha introdotto una disciplina in contrasto con quanto previsto dal legislatore statale al cennato art. 19-bis.

In particolare, l'autorizzazione del prelievo in deroga con legge preclude l'esercizio del potere di annullamento da parte del Presidente del Consiglio dei ministri dei provvedimenti derogatori adottati dalle Regioni che risultino in contrasto con la direttiva comunitaria 79/409/CEE e con la legge n. 157 del 1992; potere di annullamento finalizzato a garantire una uniforme ed adeguata protezione della fauna selvatica su tutto il territorio nazionale.

Pertanto, va accolto il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri e dichiarata l'illegittimità costituzionale della previsione legislativa regionale che consente di approvare mediante legge regionale i prelievi in deroga.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2007, n. 2 (Legge quadro sul prelievo in deroga).

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

F.to:

Franco BILE, Presidente

Maria Rita SAULLE, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2008.

<b>Sentenza dell'11 luglio 2008, n. 271</b>	
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via incidentale
<b>Rimettente</b>	Tribunale amministrativo regionale per la Liguria
<b>Intervenienti</b>	Regione Liguria soggetti privati
<b>Materie</b>	livelli essenziali

	tutela della salute	
<b>Norma impugnata</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art. 13, legge della Regione Liguria 3 aprile 2007, n. 15 (legge finanziaria 2007)	artt. 3 e 32 Cost.	non fondatezza della questione
	art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte costituzionale si pronuncia sulla legittimità della disposizione regionale che pone a carico del Servizio sanitario, in relazione ad una determinata categoria terapeutica di farmaci, soltanto il costo del cosiddetto farmaco “generico”.</p> <p>La Corte, innanzitutto, affronta la problematica relativa all’esatta individuazione della materia nella quale collocare la disposizione impugnata. A tal riguardo, dopo aver evidenziato che la linea di confine tra la competenza esclusiva statale in materia di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” e la competenza concorrente in materia “tutela della salute” è da ritenersi relativamente mobile, in quanto dipendente dalle scelte legislative concretamente operate, la Consulta colloca questa disposizione, tenendo conto della normativa statale di riferimento, nella materia concernente la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, di potestà legislativa esclusiva dello Stato.</p> <p>Ai sensi della disciplina nazionale, richiamata dalla Corte, l’erogazione dei farmaci rientra nei livelli essenziali di assistenza (LEA), da garantire in condizioni di uguaglianza su tutto il territorio. In particolare, la normativa statale assicura a tutti la totale rimborsabilità dei farmaci collocati in classe A nel prontuario farmaceutico (farmaci essenziali o per malattie croniche), ma aggiunge che, entro tale categoria, la comprovata equipollenza dei farmaci consente, nelle forme previste, di escludere o ridurre il rimborso dei farmaci più onerosi. La stessa legislazione nazionale attribuisce alle Regioni, al fine di contenere la spesa farmaceutica, il potere di escludere la rimborsabilità di un farmaco essenziale, ma terapeuticamente equipollente ad altro più economico, a condizione che questa facoltà sia esercitata tramite provvedimento amministrativo, all’esito di un procedimento definito dal legislatore statale e caratterizzato, in particolare, dal determinante ruolo valutativo di un apposito organo tecnico nazionale.</p> <p>Nella fattispecie esaminata, diversamente da quanto statuito dalla disciplina statale, la Regione Liguria ha esercitato questo potere con legge, e non con provvedimento secondo la procedura amministrativa prevista. La rilevata circostanza rappresenta, come evidenziato dalla Corte Costituzionale, una violazione di quanto espressamente determinato dal legislatore statale nell’ambito di una materia di sua esclusiva competenza. Per tale ragione, la Consulta dichiara l’incostituzionalità della disposizione regionale impugnata.</p>		

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 13 della legge della Regione Liguria 3 aprile 2007, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria – Legge finanziaria 2007), promossi con n. 5 ordinanze del 15 novembre 2007 dal Tribunale amministrativo regionale per la Liguria rispettivamente iscritte ai nn. da 79 a 83 del registro ordinanze 2008 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2008.

*Visti* gli atti di costituzione della Società Astra Zeneca s.p.a. ed altra, della Farminindustria – Associazione delle imprese del farmaco, della Janssen Cilag s.p.a. e della Malesci – Istituto Farmacobiologico s.p.a. e della Regione Liguria;

*udito* nell'udienza pubblica del 10 giugno 2008 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

*uditi* gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari per la Società Astra Zeneca s.p.a. ed altra, Giuseppe Franco Ferrari e Diego Vaiano per la Farminindustria – Associazione delle imprese del farmaco, Antonio Romei per la Janssen Cilag s.p.a., Diego Vaiano per la Malesci – Istituto Farmacobiologico s.p.a. e Giuseppe Morbidelli per la Regione Liguria.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Con cinque analoghe ordinanze il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 (recte: 13) della legge della Regione Liguria 3 aprile 2007, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria – Legge finanziaria 2007), in riferimento agli artt. 3, 24, 32, 113 e 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, della Costituzione.

In pendenza di cinque giudizi relativi ad un provvedimento amministrativo della Regione Liguria – che ha limitato al costo del farmaco cosiddetto “generico” la spesa addebitabile a carico del Servizio sanitario regionale per una categoria terapeutica omogenea di farmaci (quella degli inibitori di pompa protonica), sul presupposto della sostanziale equipollenza terapeutica tra i farmaci appartenenti a tale categoria –, il T.A.R. rimettente ha disposto in via cautelare la sospensione dell’efficacia dell’atto impugnato, in specie sotto il dedotto profilo della insufficienza istruttoria effettuata dall’amministrazione regionale in merito alla effettiva equivalenza del farmaco generico con i restanti farmaci presenti nella relativa categoria terapeutica.

Successivamente, nelle more del giudizio amministrativo, è intervenuta la impugnata legge regionale n. 15 del 2007, il cui censurato art. 13 stabilisce che, «ai sensi dell’articolo 6 del decreto-legge 18 settembre 2001 n. 347, convertito in legge 16 novembre 2001 n. 405 (Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria), del parere espresso dalla Commissione tecnico scientifica dell’Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA) in data 20 febbraio 2007 ed ai fini del rispetto degli impegni assunti con l’accordo 6 marzo 2007 con il Ministero della salute e con il Ministero dell’economia e delle finanze, relativamente agli interventi per il contenimento della spesa farmaceutica, per quanto concerne la categoria terapeutica degli inibitori di pompa protonica, è posto a carico del Servizio sanitario solo il costo del farmaco generico incluso in tale categoria terapeutica, salvo le deroghe previste con provvedimenti amministrativi. La Giunta regionale può altresì derogare dall’applicazione delle disposizioni di cui al presente articolo in presenza di atti nazionali o regionali finalizzati a garantire i medesimi effetti economici».

Il giudice a quo riferisce di essersi nuovamente pronunciato in sede cautelare, sospendendo, a séguito della proposizione di motivi aggiunti, anche l’esecuzione del provvedimento della Giunta regionale attuativo della disposizione legislativa denunciata, ma di dubitare della legittimità costituzionale dell’art. 13 della legge regionale n. 15 del 2007 in relazione ai profili che così sintetizza: «violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera m) e comma 3 [della Costituzione], nella parte in cui non è conforme alle norme nazionali di determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei principi fondamentali in tema della tutela della salute; violazione degli artt. 3 e 32 della [Costituzione] nella parte in cui comporta una disparità di trattamento rispetto alle altre Regioni, irragionevolmente si fonda su di una norma nazionale in parte superata ed inapplicabile nella specie, nonché su di un atto endoprocedimentale oltretutto travisato nel suo [...] contenuto, ed altresì nella parte in cui irragionevolmente prevede una delega in bianco per l’eventuale deroga al proprio disposto in capo agli organi amministrativi senza alcun criterio per l’esercizio della deroga stessa; violazione degli artt. 24 e 113 della Costituzione, nella parte in cui la legge provvedimento viene direttamente a vanificare la tutela cautelare assicurata dal giudice competente rispetto ai provvedimenti amministrativi impugnati e che confluiscono nella stessa legge-provvedimento».

Si sono costituite, per argomentare nel senso dell’accoglimento della questione, alcune delle parti ricorrenti nei giudizi principali, mentre il Presidente della Giunta della Regione Liguria si è interamente costituito in tutti i giudizi, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata.

I giudizi pongono all’esame della Corte analoghe questioni e possono, pertanto, essere riuniti per essere decisi con un’unica sentenza.

2. – Il T.A.R. ricorrente solleva anzitutto la questione della compatibilità della norma censurata con l'art. 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, della Costituzione, in quanto non «conforme alle norme nazionali di determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei principi fondamentali in tema di tutela della salute».

Si pone pertanto, in via preliminare, il problema della competenza del legislatore regionale ad intervenire in una materia riservata al legislatore statale ai sensi del secondo comma, lettera m), dell'art. 117 della Costituzione, o comunque modellata sulla legislazione statale di principio avente ad oggetto la tutela della salute, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

A tal fine, occorre individuare in quali ambiti e come il legislatore statale abbia finora esercitato, nel settore dei farmaci destinati all'utilizzazione nel Servizio sanitario nazionale, la propria competenza in tema di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»: è, infatti, evidente che il limite della competenza esclusiva statale appena ricordata rispetto alla competenza legislativa concorrente in tema di «tutela della salute» può essere relativamente mobile e dipendere concretamente dalle scelte legislative operate.

Sotto questo profilo, va rimarcato che, ai sensi del d.P.C.m. 29 novembre 2001 (come ora del d.P.C.m. 23 aprile 2008), l'erogazione di farmaci rientra nei livelli essenziali di assistenza (LEA), il cui godimento è assicurato a tutti in condizioni di uguaglianza sul territorio nazionale ([sentenza n. 282 del 2002](#)), affinché non si verifichi che in parti di esso, «gli utenti debbano, in ipotesi, assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato» ([sentenza n. 387 del 2007](#)).

In particolare, la legislazione statale (art. 8, comma 14, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, recante «Interventi correttivi di finanza pubblica») assicura a tutti la totale rimborsabilità dei farmaci collocati in classe A nel prontuario farmaceutico, ma aggiunge (art. 6 del decreto-legge n. 347 del 2001) che, entro tale categoria, la comprovata equipollenza terapeutica dei farmaci consente, nelle forme ivi previste, che possa essere esclusa in modo totale o parziale la rimborsabilità dei medicinali più onerosi per le finanze pubbliche alle condizioni fissate dallo stesso legislatore statale.

È evidente che per tale via la legislazione in punto di livelli essenziali delle prestazioni coniuga una necessaria opera di contenimento della spesa farmaceutica (da ultimo, [sentenza n. 279 del 2006](#)) con la garanzia che continuino peraltro ad erogarsi a carico del Servizio sanitario nazionale i farmaci reputati, secondo un apprezzamento tecnico-scientifico, idonei a salvaguardare il diritto alla salute degli assistiti.

Nel contempo, l'art. 6 del decreto-legge n. 347 del 2001 non manca di attribuire alle singole Regioni, anche nel rispetto delle rilevanti competenze di cui esse godono nella materia concernente la tutela della salute, una sfera di competenza, esercitabile tramite «provvedimento amministrativo», in punto di esclusione della rimborsabilità del farmaco essenziale, ma terapeuticamente equipollente ad altro più economico, che consente di adeguare il regime vigente di rimborsabilità alla particolare condizione finanziaria di ciascuna Regione.

Per quanto concerne in particolare la determinazione della quota della rimborsabilità dei prezzi farmaceutici, il primo comma dell'art. 6 del decreto-legge n. 347 del 2001, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 16 novembre 2001, n. 405, facendo espresso riferimento alle procedure di ridefinizione dei LEA, prevede infatti un'apposita procedura mediante la quale la Commissione unica del farmaco (ora

sostituita dalla Commissione tecnico scientifica dell'AIFA, ai sensi dell'art. 2, comma 349, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008») può individuare «i farmaci che, in relazione al loro ruolo non essenziale, alla presenza fra i medicinali concedibili di prodotti aventi attività terapeutica sovrapponibile secondo il criterio delle categorie terapeutiche omogenee, possono essere totalmente o parzialmente esclusi dalla rimborsabilità». Il secondo comma del medesimo articolo, a sua volta, prevede espressamente che «la totale o parziale esclusione della rimborsabilità dei farmaci di cui al comma 1 è disposta, anche con provvedimento amministrativo della Regione, tenuto conto dell'andamento della propria spesa farmaceutica rispetto al tetto di spesa programmato».

L'espressione «farmaci con un ruolo non essenziale» in questo testo, così come nell'art. 1 del d.m. – ora abrogato – 4 dicembre 2001 (Riclassificazione dei medicinali ai sensi della legge 16 novembre 2001, n. 405, di conversione, con modifiche, del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347), non comporta, ovviamente, che l'intervento in questione non cada sui farmaci di classe A, definiti come essenziali o necessari per malattie croniche, giacché, al contrario, presupposto di siffatto intervento è proprio l'inclusione del medicinale nella fascia di piena rimborsabilità, riservata a questi ultimi.

È invece il “ruolo” dello specifico prodotto farmaceutico a rivelarsi, ad un successivo esame tecnico-scientifico, non più essenziale, in quanto sovrapponibile per efficacia terapeutica a medicinali di minor prezzo.

Questa legislazione rende, quindi, evidente che il legislatore nazionale non esclude che, nell'ambito dei LEA, che pure hanno una generale finalizzazione di tipo egualitario, una Regione possa differenziare per il suo territorio il livello di rimborsabilità dei farmaci, purché la eventuale determinazione amministrativa regionale sia preceduta dal procedimento individuato nel primo comma dell'art. 6 del decreto-legge n. 347 del 2001 e la Regione operi al fine del contenimento della propria spesa farmaceutica.

Da questo punto di vista, è infondata la doglianza relativa alla violazione del principio di eguaglianza e del diritto alla salute che deriverebbe da una simile articolazione regionale del potere di riduzione della rimborsabilità dei farmaci, dal momento che la procedura di cui al comma 1 dell'art. 6 del decreto-legge n. 347 del 2001 è finalizzata alla verifica della «presenza fra i medicinali concedibili di prodotti aventi attività terapeutica sovrapponibile secondo il criterio delle categorie terapeutiche omogenee» e deve pertanto garantire l'equivalenza terapeutica sull'intero territorio nazionale del farmaco interamente rimborsabile con quello oggetto del provvedimento.

Né la perdurante vigenza di questa legislazione può essere messa in dubbio a causa della successiva adozione dell'art. 48 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 comma 1, della legge 24 novembre 2003, n. 326, che – tra l'altro – ha nuovamente modificato le conseguenze degli «sfondamenti del tetto di spesa» per l'assistenza farmaceutica, previsto la rimborsabilità dei farmaci «sulla base dei criteri di costo e di efficacia» e disciplinato l'Agenzia italiana del farmaco.

Fondamentalmente diverso è, infatti, rispetto alla determinazione del prezzo dei farmaci di classe A (e quindi in via di principio rimborsabili) e degli sconti imposti in caso di sfondamento del tetto della spesa farmaceutica, il regime della parziale rimborsabilità dei farmaci inseriti nella classe A, in quanto si accerti che esistano farmaci equivalenti e meno cari. Su quest'ultimo piano resta in vigore l'art. 6 del decreto-legge n. 347 del

2001, seppur in parte integrato dalla più recente legislazione in tema di funzioni ed assetto dell'AIFA.

D'altra parte, in epoca successiva alla legge che è oggetto del presente giudizio, il legislatore nazionale, con un ulteriore intervento normativo relativo al governo della spesa farmaceutica (si veda l'art. 5, comma 5-bis, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, recante «Interventi urgenti in materia economico finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 29 novembre 2007 n. 222, ha integrato il succitato art. 6, aggiungendovi un comma 2-bis, secondo il quale «sono nulli i provvedimenti regionali di cui al comma 2, assunti in difformità da quanto deliberato, ai sensi del comma 1, dalla Commissione unica del farmaco o, successivamente alla istituzione dell'AIFA, dalla Commissione consultiva tecnico-scientifica di tale Agenzia, fatte salve eventuali ratifiche adottate dall'AIFA antecedentemente al 1° ottobre 2007».

Il potere previsto dall'art. 6 del decreto-legge n. 347 del 2001 resta pertanto in vigore ed è esercitabile, per espressa volontà del legislatore statale, anche dalla Regione tramite «provvedimento amministrativo».

3. – L'impugnato art. 13 della legge della Regione Liguria n. 15 del 2007 è stato approvato in sostituzione del provvedimento amministrativo di cui al secondo comma dell'art. 6 del decreto-legge n. 347 del 2001, tanto da essere caratterizzato anche da una parte motiva, in evidente analogia con la motivazione che sorregge in linea di principio gli atti amministrativi.

Ciò si pone in espreso contrasto con quanto previsto nel secondo comma dell'art. 6, nell'ambito di una materia, concernente la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie, riservata in via esclusiva al legislatore statale, che quindi è pienamente competente anche a determinare le forme tramite le quali la Regione può esercitare le attribuzioni riconosciute in tale ambito dalla normativa dello Stato, quando esse rispondano in via immediata ad esigenze, connesse al livello di tutela garantito nella fruizione della prestazione, di cui la stessa legge statale si fa carico.

Nel caso di specie, l'esercizio da parte della Regione del potere di escludere in tutto o in parte la rimborsabilità dei farmaci è configurato dal legislatore statale come il punto di arrivo di uno speciale procedimento amministrativo, in particolare caratterizzato dal determinante ruolo valutativo di un apposito organo tecnico nazionale sulla base dei criteri determinati dal legislatore statale. Procedimento che evidentemente garantisce pure i soggetti direttamente interessati, anche attraverso la possibilità di ricorrere agli ordinari strumenti di tutela giurisdizionale, consentendo il soddisfacimento delle tutele richieste fin dalla fase cautelare, ove ne ricorrano i presupposti, e comunque con immediatezza da parte del giudice competente a conoscere della legittimità dell'atto amministrativo (ed ora mediante la sanzione della nullità dei provvedimenti amministrativi regionali difformi da quanto deliberato dall'organo tecnico statale).

Sostituire con un atto legislativo quanto può essere realizzato dalla Regione mediante un apposito provvedimento amministrativo rappresenta quindi una violazione di quanto espressamente determinato dal legislatore statale nell'ambito di una materia di sua esclusiva competenza (nel caso di specie, secondo quanto previsto nel secondo comma, lettera m), dell'art. 117 della Costituzione) ed è quindi contrario al dettato costituzionale.

Per tale ragione, la norma impugnata deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima, con assorbimento delle ulteriori censure qui non esaminate.

Resta evidentemente possibile alla Regione adottare, per i motivi indicati nel secondo comma dell'art. 6 del decreto-legge n. 347 del 2001, il provvedimento amministrativo ivi previsto, secondo le modalità determinate dal legislatore statale.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 13 della legge della Regione Liguria 3 aprile 2007, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria – Legge finanziaria 2007).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 luglio 2008.

<b>Sentenza del 16 luglio 2008, n. 277</b>	
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri
<b>Resistente</b>	Regione Calabria
<b>Materie</b>	protezione civile tutela dell'ambiente

Norme impugnate	Riferimento costituzionale	Esito del giudizio
legge della Regione Calabria 28 dicembre 2007, n. 27 (Integrazione piano regionale dei rifiuti)	art. 117, terzo comma, Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte si pronuncia sulla legittimità della legge della Regione Calabria che sospende la norma, contenuta nel piano regionale di gestione dei rifiuti, con cui si autorizzano i lavori di raddoppio del termovalorizzatore di Gioia Tauro.</p> <p>Ai sensi dell'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), lo Stato ha una competenza specifica a disciplinare gli eventi di natura straordinaria. Tale competenza si sostanzia:</p> <p>a) nel potere del Consiglio dei ministri di deliberare e revocare lo stato di emergenza, fissandone durata ed estensione territoriale in relazione alla qualità e natura degli eventi; l'esercizio di tale potere deve comunque avvenire d'intesa con le regioni interessate;</p> <p>b) nel potere di adottare, anche da parte di Commissari delegati, ordinanze autorizzate a derogare, in presenza di determinati presupposti, ad ogni disposizione vigente, purché nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico.</p> <p>In applicazione della suddetta legge statale, il Consiglio dei ministri aveva dichiarato, fino al 31 dicembre 1998, lo stato di emergenza nella regione Calabria conseguente alla crisi socio-economico-ambientale determinatasi nel settore dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani. Lo stato di emergenza, più volte prorogato, era stato infine protratto al 31 dicembre 2007. Tuttavia, il mancato completamento, entro tale ultimo termine, delle iniziative volte a superare la crisi ambientale ancora in atto, aveva indotto il Presidente del Consiglio dei ministri ad attribuire, con ordinanza del 22 gennaio 2008, al Commissario delegato il compito di portare a compimento gli interventi ancora in corso di attuazione.</p> <p>Durante questo stato di emergenza, il Commissario delegato, attraverso una propria ordinanza del 30 ottobre 2007, aveva approvato il nuovo piano dei rifiuti della regione Calabria, contenente anche la previsione del raddoppio del termovalorizzatore di Gioia Tauro.</p> <p>In questo contesto, la Regione Calabria aveva approvato la legge regionale con cui disponeva la sospensione dei lavori di raddoppio del predetto termovalorizzatore per consentire l'espletamento delle verifiche di compatibilità ambientale, economica e tecnologica dell'impianto e il Presidente del Consiglio dei ministri l'aveva successivamente impugnata per violazione dell'articolo 117, terzo comma della Costituzione.</p> <p>Ciò premesso, la Corte afferma, conformemente a quanto già rilevato in precedenti sentenze, che le previsioni contenute nel citato articolo 5 della legge 225/1992 sono espressione di un principio fondamentale della materia "protezione civile". Esse, infatti, ogniqualevolta si verificano situazioni di emergenza che giustificano un intervento unitario, legittimano lo Stato ad agire, anche attraverso l'adozione di specifiche ordinanze autorizzate a derogare, in presenza di determinati presupposti, alle stesse norme primarie.</p>		

Pertanto, in quanto principi fondamentali di una materia che, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, rientra tra quelle affidate alla legislazione concorrente di Stato e Regioni, le previsioni dell'articolo 5 della legge 225/1992 delimitano il campo di azione del potere legislativo regionale.

La regione Calabria, invece, disponendo con legge la sospensione di quanto previsto dall'ordinanza del Commissario delegato, ha violato, secondo la Corte, i principi fondamentali posti dall'articolo 5 della legge 225/1992, in applicazione dei quali era stato autorizzato l'esercizio dei predetti poteri di ordinanza.

In conclusione, il legislatore regionale non può utilizzare la potestà legislativa per paralizzare, permanendo una situazione di emergenza ambientale, gli effetti di provvedimenti di necessità ed urgenza che trovano il proprio fondamento nella legge statale e nella potestà statale di dettare i principi fondamentali in una materia affidata alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni.

SENTENZA N. 277  
ANNO 2008

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2007, n. 27 (Integrazione piano regionale dei rifiuti), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 28 febbraio 2008, depositato in cancelleria il successivo 7 marzo ed iscritto al n. 20 del registro ricorsi 2008.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Calabria;

*udito* nell'udienza pubblica del 24 giugno 2008 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

*uditi* l'avvocato dello Stato Maurizio Borgo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giovanni Pitruzzella per la Regione Calabria.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.— Con ricorso notificato il 28 febbraio 2008 e depositato il successivo 7 marzo, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Calabria 28 dicembre 2007, n. 27 (Integrazione piano regionale dei rifiuti), per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Le disposizioni oggetto di censura prevedono la sospensione dei lavori di realizzazione del raddoppio del termovalorizzatore di Gioia Tauro – per consentire l'espletamento delle verifiche di compatibilità ambientale, economica e tecnologica dell'impianto – per la durata massima di sessanta giorni dall'insediamento della Commissione di verifica e comunque fino alla decisione di merito della stessa.

2.— In via preliminare, appare opportuno rilevare, ribadendo quanto già sottolineato da questa Corte con la [sentenza n. 284 del 2006](#), che lo Stato, ai sensi dell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), ha una specifica competenza a disciplinare gli eventi di natura straordinaria di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della stessa legge. Più specificamente, tale competenza si sostanzia nel potere del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega, del Ministro per il coordinamento della protezione civile, di deliberare e revocare lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale in stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi. L'esercizio di questi poteri – come è stato specificato dalla normativa successivamente intervenuta – deve avvenire d'intesa con le Regioni interessate, sulla base di quanto disposto dall'art. 107 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), nonché dall'art. 5, comma 4-bis, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343 (Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile) convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 9 novembre 2001, n. 401.

Inoltre, per l'attuazione dei predetti interventi di emergenza, possono essere adottate ordinanze – anche da parte di Commissari delegati (art. 5, comma 4, della legge n. 225 del 1992) – in deroga ad ogni disposizione vigente, nel rispetto, tuttavia, dei principi generali dell'ordinamento giuridico (art. 5, comma 2).

2.1.— In applicazione, in particolare, del citato art. 5 della legge n. 225 del 1992, con d.P.C.M. 12 settembre 1997 è stato dichiarato, «fino al 31 dicembre 1998», lo stato di emergenza nella Regione Calabria a causa della grave crisi socio-economico-ambientale determinatasi nel settore dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Tale stato di emergenza, più volte prorogato per periodi variamente determinati, è stato, da ultimo, protratto fino al 31 ottobre 2007 con d.P.C.m. 16 febbraio 2007. Il mancato completamento entro il suddetto termine delle iniziative volte a superare il contesto di criticità ambientale in atto nel territorio della Regione Calabria ha, però, indotto il Presidente del Consiglio dei ministri, con ordinanza del 22 gennaio 2008, n. 3645, ad attribuire al Commissario delegato il compito di portare ad esecuzione gli interventi già programmati ed in corso di attuazione.

Durante la vigenza della predetta situazione di grave rischio ambientale il Commissario delegato ha adottato, tra l'altro, l'ordinanza 30 ottobre 2007, n. 6294, con cui è stato

approvato il nuovo piano di gestione dei rifiuti della Regione Calabria, il quale prevede anche la realizzazione del raddoppio del termovalorizzatore di Gioia Tauro. Sia l'ordinanza n. 3645 del 2008, che la precedente ordinanza n. 6294 del 2007 non sono state impugnate dalla Regione Calabria né in sede di giurisdizione amministrativa, né con ricorso per conflitto di attribuzione davanti a questa Corte.

In questo contesto si colloca la legge regionale impugnata, la quale, come già precisato, ha disposto la sospensione dei lavori di realizzazione del predetto impianto in attesa dell'effettuazione delle verifiche di compatibilità ambientale, economica e tecnologica.

2.2.— Nei confronti della suddetta legge si appuntano le critiche del Presidente del Consiglio dei ministri di violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

2.3.— Il ricorso è fondato.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che le previsioni contemplate nei richiamati articoli 5 della legge n. 225 del 1992 e 107 del d.lgs. n. 112 del 1998 – le quali legittimano lo Stato ad adottare specifiche ordinanze di necessità ed urgenza per ovviare a situazioni di emergenza – sono espressive di un principio fondamentale della materia della protezione civile, che assume una valenza particolarmente pregnante quando sussistano ragioni di urgenza che giustifichino un intervento unitario da parte dello Stato ([sentenza n. 284 del 2006](#)).

Detto intervento rinviene, altresì, un ulteriore titolo di legittimazione nella competenza legislativa in materia di tutela dell'ambiente, nel cui ambito si colloca il settore relativo alla gestione dei rifiuti ([sentenze n. 284 del 2006](#); [n. 161](#) e [n. 62 del 2005](#); [n. 312](#) e [n. 96 del 2003](#)).

2.4.— La legge regionale impugnata, disponendo la sospensione, pur essendo ancora in atto la situazione di emergenza, degli effetti prodotti dall'ordinanza n. 6294 del 2007, emanata dal Commissario delegato, ha violato i principi fondamentali posti dall'art. 5 della legge n. 225 del 1992.

La Corte ha già ritenuto illegittima tale modalità di esercizio della potestà legislativa regionale, dichiarando incostituzionale, tra l'altro, l'art. 14, comma 5, della legge della stessa Regione Calabria 17 agosto 2005, n. 13, che reca «Provvedimento generale, recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di assestamento di bilancio per l'anno 2005 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8)», che aveva, in attesa dell'approvazione del nuovo «piano regionale dei rifiuti», bloccato “temporaneamente” la realizzazione del raddoppio dello stesso termovalorizzatore di Gioia Tauro.

In questa sede, pertanto, deve ribadirsi la non conformità a Costituzione di siffatti interventi che, lungi dal costituire svolgimento attuativo dei principi fondamentali posti dal legislatore statale, si pongono l'obiettivo di neutralizzare gli effetti prodotti da ordinanze che rinvergono il proprio fondamento giustificativo nella legge statale e nella potestà di dettare i principi fondamentali in una materia affidata alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni.

2.5.— Né si può pervenire ad una diversa conclusione sulla base di quanto affermato dalla difesa regionale, e cioè che l'adozione delle norme con cui è stata disposta la sospensione dei lavori costituisca una “reintegrazione” della potestà legislativa violata.

Sul punto, con la citata [sentenza n. 284 del 2006](#), si è affermato che «il legislatore regionale non può utilizzare (...) la potestà legislativa per paralizzare – nel periodo di vigenza della situazione di emergenza ambientale – gli effetti di provvedimenti di necessità ed urgenza, non impugnati, emanati in attuazione delle riportate disposizioni di legge espressive di principi fondamentali».

Allo stesso modo, privo di fondamento è il rilievo, svolto sempre dalla difesa regionale, secondo cui l'ordinanza di approvazione del piano regionale dei rifiuti, non essendo stata adottata nel rispetto delle procedure di concertazione previste dall'art. 107 del d.lgs. n. 112 del 1998, non può essere considerata come parametro di riferimento per dedurre la illegittimità costituzionale della legge regionale, in particolare mediante il giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

A prescindere dall'ovvia considerazione che le ordinanze di urgenza, per la loro natura, non potrebbero comunque assurgere al valore di parametro interposto, la infondatezza della suindicata deduzione difensiva discende dalla necessità di mantenere separati i profili di rilevanza costituzionale afferenti al rapporto tra competenze legislative attribuite ai diversi livelli di governo che possono venire in rilievo nei giudizi di impugnazione delle leggi, dagli aspetti relativi alla illegittimità delle ordinanze di necessità ed urgenza. Tale ultimo profilo, in realtà, appartiene al piano dell'esercizio concreto delle funzioni amministrative, e deve essere dedotto nelle competenti sedi giudiziarie ed eventualmente, ricorrendone i necessari presupposti, anche innanzi a questa Corte mediante ricorso per conflitto di attribuzione. Ed infatti, soltanto in tali sedi la Regione avrebbe potuto contestare la validità dei suddetti provvedimenti anche in relazione alla mancanza di adeguate forme di leale collaborazione e di concertazione ai fini della loro adozione. È evidente, dunque, come non sia consentito alla Regione richiamarsi ad una presunta illegittimità delle ordinanze adottate da autorità dello Stato, che non abbiano formato oggetto di rituale impugnazione nei termini e con le modalità previste dall'ordinamento per la loro contestazione in sede giudiziaria.

2.6.— Infine, deve rilevarsi come – contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa della Regione Calabria – le norme censurate non possano rinvenire la loro giustificazione, sul piano costituzionale, nella natura transitoria, peraltro solo apparente, del precetto in esse contenuto. Infatti, tali norme, pur stabilendo formalmente che la sospensione «avrà la durata massima di 60 giorni dall'insediamento della Commissione di verifica», aggiungono che la stessa permarrà «fino al pronunciamento di merito» da parte della medesima Commissione e quindi senza la predeterminazione di un termine finale di durata della sospensione stessa.

3.— Alla luce delle considerazioni che precedono, la legge impugnata deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con assorbimento dell'esame dell'istanza di sospensione ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2007, n. 27 (Integrazione piano regionale dei rifiuti).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 luglio 2008.

<b>Sentenza del 18 luglio 2008, n. 285</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei Ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Valle d'Aosta	
<b>Materie</b>	autonomie speciali politica estera rapporti internazionali e con l'Unione europea	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>

<p>artt. 2, comma 2, lettere a) e c); 4 e 6, legge della Regione Valle D'Aosta 17 aprile 2007, n. 6 (Nuove disposizioni in materia di interventi regionali di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale)</p>	<p>art. 117, secondo comma, lettera a), Cost.</p>	<p><b>illegittimità costituzionale</b></p>
<p>artt. 3 e 7, l.r. 6/2007</p>	<p>art. 117, secondo comma, lettera a), Cost.</p>	<p>non fondatezza della questione</p>

### Sintesi

La Corte costituzionale si pronuncia con riferimento ad alcuni articoli della legge regionale della Valle d'Aosta che prevede interventi di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale.

La legge citata è stata oggetto di impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri poiché ritenuta in contrasto con le disposizioni costituzionali che riservano alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia della politica estera, nella quale, afferma il ricorrente, è riconducibile la materia della cooperazione allo sviluppo in quanto attinente alla cooperazione internazionale. La Regione ha eccepito da un lato l'inammissibilità del ricorso statale per la genericità delle censure, dall'altro l'infondatezza delle questioni di legittimità sollevate, specificando che le disposizioni adottate intervengono non in materia di politica estera, ma in materia di "rapporti internazionali e con l'Unione europea" in cui la Costituzione riconosce alle regioni una potestà concorrente.

La Corte dichiara non fondata l'eccezione di inammissibilità del ricorso e, nel merito, ritiene in parte fondate le questioni di legittimità promosse. In particolare considera lesive della sfera di competenza statale le disposizioni di cui agli articoli 2, lettere a) e c), 4 e 6 della legge impugnata in quanto dirette a disciplinare attività di cooperazione internazionale, di straordinarie emergenze, di carattere umanitario e di protezione civile, nonché l'adesione regionale ad iniziative promosse a livello internazionale. A tal riguardo, la Corte, richiamando quanto già affermato in precedenti decisioni, ribadisce che *"sono lesive della competenza statale in materia di politica estera le norme regionali che prevedono, in capo alla Regione, il potere di determinazione degli obiettivi della cooperazione internazionale e degli interventi di emergenza ed il potere di individuazione dei destinatari dei benefici sulla base di criteri fissati dalla stessa Regione. Tali norme, infatti, implicando l'impiego diretto di risorse, umane e finanziarie, in progetti destinati a offrire vantaggi socio-economici alle popolazioni e agli Stati beneficiari ed entrando in tal modo nella materia della cooperazione internazionale, autorizzano e disciplinano attività di politica estera (sentenze n. 131 del 2008 e n. 211 del 2006)"*; inoltre, come evidenzia la Corte, richiamando nuovamente la precedente sentenza n. 131, *"rientrano [...] nella politica estera dello Stato, come*

*iniziative di cooperazione, sia la fornitura di materiali di prima necessità e attrezzature alle popolazioni colpite, implicando delle scelte nella individuazione delle popolazioni da aiutare (si pensi al conflitto armato tra due Stati); sia la collaborazione tecnica, anche mediante l'invio di personale regionale, ed eventuale coordinamento delle risorse umane messe a disposizione da associazioni, istituti, Enti pubblici o privati, che presuppone la scelta delle aree geografiche e delle popolazioni cui offrire la collaborazione tecnica; sia il sostegno a Enti che operano per finalità di cooperazione umanitaria e di emergenza; sia, infine, la raccolta e la costituzione di fondi, con la promozione di pubbliche sottoscrizioni di denaro da far affluire su apposito capitolo di bilancio per interventi a favore delle popolazioni colpite da emergenze. Pertanto attengono alla politica estera, conclude la Corte, non solamente la decisione circa l'attuazione o meno di un intervento a favore di un Paese ed il tipo di iniziativa da adottare, ma anche l'individuazione delle concrete modalità di attuazione di una determinata iniziativa in favore di uno Stato estero.*

Infine, non sfugge alla pronuncia di incostituzionalità neanche la previsione regionale concernente l'adesione a iniziative promosse a livello internazionale. Infatti, la circostanza che l'iniziativa in questione sia stata già promossa da singoli stati esteri o da organizzazioni internazionali non esclude il rischio che essa sia in contrasto con la politica estera dello Stato italiano.

SENTENZA N. 285

ANNO 2008

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Paolo	MADDALENA	"

- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 4, 6 e 7 della legge della Regione Valle d'Aosta 17 aprile 2007, n. 6 (Nuove disposizioni in materia di interventi regionali di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 13 luglio 2007, depositato in cancelleria il 17 luglio 2007 ed iscritto al n. 31 del registro ricorsi 2007.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Valle d'Aosta;

*udito* nell'udienza pubblica dell'8 luglio 2008 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

*uditi* l'avvocato dello Stato Luca Ventrella per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione Valle d'Aosta.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Valle d'Aosta 17 aprile 2007, n. 6 (Nuove disposizioni in materia di interventi regionali di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale), e «in particolare - a titolo indicativo e non esaustivo -> gli artt. 2, 3, 4, 6 e 7 della predetta legge, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione, e 2 e 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).

Il rimettente sostiene che, con la legge regionale n. 6 del 2007, la Regione Valle d'Aosta ha legiferato nella materia della cooperazione allo sviluppo, attinente alla cooperazione internazionale quale parte integrante della politica estera dell'Italia e, dunque, in un campo di competenza esclusiva dello Stato.

La Regione eccepisce l'inammissibilità del ricorso, poiché le censure sarebbero generiche in relazione alla complessità ed alla eterogeneità dei contenuti della legge impugnata; nel merito, deduce che la questione è infondata poiché la legge impugnata interviene nella materia dei «rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla quale la potestà legislativa spetta alla Regione salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

2. – L'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla Regione non è fondata.

Essa si basa sull'assunto secondo cui la legge impugnata conterrebbe disposizioni dal contenuto eterogeneo, ma tale premessa non è corretta.

Infatti la legge in questione contiene una disciplina unitaria di una serie di iniziative regionali tra loro affini ed il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri non può essere ritenuto generico perché alcune di quelle iniziative potrebbero non essere

riconducibili alla materia della «politica estera». Il thema decidendum sottoposto alla Corte è chiaro e delineato con precisione nell'atto introduttivo: si tratta di appurare se l'unitaria disciplina dettata dalla legge reg. Valle d'Aosta n. 6 del 2007 con riferimento agli interventi regionali da essa previsti invada o meno la competenza riservata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione. Il fatto, poi, che quelle attività, in tutto o in parte, non rientrino nella materia «politica estera» costituisce aspetto attinente al merito della questione e non alla sua ammissibilità.

3. – Nel merito, le questioni sono in parte fondate.

3.1. – Va premesso che l'impugnazione del Presidente del Consiglio dei ministri deve ritenersi circoscritta agli artt. 2, 3, 4, 6 e 7 della legge regionale n. 6 del 2007, perché nel ricorso sono formulate specifiche censure solamente rispetto a tali norme.

3.2. – Questa Corte ha già affermato che sono lesive della competenza statale in materia di politica estera le norme regionali che prevedano, in capo alla Regione, il potere di determinazione degli obiettivi della cooperazione internazionale e degli interventi di emergenza ed il potere di individuazione dei destinatari dei benefici sulla base di criteri fissati dalla stessa Regione. Tali norme, infatti, implicando l'impiego diretto di risorse, umane e finanziarie, in progetti destinati a offrire vantaggi socio-economici alle popolazioni e agli Stati beneficiari ed entrando in tal modo nella materia della cooperazione internazionale, autorizzano e disciplinano attività di politica estera (sentenze [n. 131 del 2008](#) e [n. 211 del 2006](#)).

3.3. – La legge censurata determina in generale, nell'art. 2, i tre possibili ambiti di intervento della Regione («cooperazione internazionale con i Paesi in via di sviluppo e i Paesi in via di transizione»; «educazione, formazione e studio»; «emergenze straordinarie e di carattere umanitario») e, negli artt. 4, 5 e 6, definisce, rispettivamente, i caratteri di ciascuna delle tre predette categorie di iniziative.

In particolare, l'art. 4 disciplina attività di cooperazione internazionale consistenti in progetti che richiedono un intervento, definito nel tempo e nelle risorse impiegate, volti al sostegno di azioni di autosviluppo sostenibile delle popolazioni destinatarie, finalizzati a ricercare la partecipazione attiva e diretta delle popolazioni medesime, allo scopo di valorizzarne le risorse umane, culturali e materiali; ovvero consistenti in programmi che richiedono un intervento complesso e protratto nel tempo che sono volti alla realizzazione di azioni di cooperazione o di iniziative di partenariato territoriale tra le comunità destinarie e la comunità valdostana oppure sono diretti all'assistenza alle istituzioni pubbliche locali dei Paesi destinatari, al fine di contribuire allo sviluppo delle capacità amministrative e gestionali locali.

Tali iniziative rientrano evidentemente nella materia della politica estera di cui all'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., così come definita dalle sentenze [n. 211 del 2006](#) e [n. 131 del 2008](#).

3.4. – L'art. 6 della legge reg. Valle d'Aosta n. 6 del 2007 prevede, a sua volta, attività straordinarie di emergenza e di carattere umanitario. La norma stabilisce che, in quest'ambito, la Regione può sia attuare iniziative proprie ai sensi della legge reg. Valle d'Aosta 18 gennaio 2001, n. 5 (Organizzazione delle attività regionali di protezione civile), sia aderire ad iniziative promosse a livello statale o internazionale.

Circa la prima categoria di iniziative, la disposizione impugnata, mediante il richiamo alla legge reg. n. 5 del 2001, abilita la Regione Valle d'Aosta a promuovere ed attuare nel territorio di Stati esteri le attività di protezione civile previste dalla predetta legge regionale.

Anche tale disposizione invade la sfera di competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione.

Questa Corte, con riferimento ad analoghe iniziative previste dall'art. 6 della legge reg. Calabria 10 gennaio 2007, n. 4 (Cooperazione e relazioni internazionali della Regione Calabria), ha affermato che «rientrano [...] nella politica estera dello Stato, come iniziative di cooperazione, sia la fornitura di materiali di prima necessità e attrezzature alle popolazioni colpite, implicando delle scelte nella individuazione delle popolazioni da aiutare (si pensi al conflitto armato tra due Stati); sia la collaborazione tecnica, anche mediante l'invio di personale regionale, ed eventuale coordinamento delle risorse umane messe a disposizione da associazioni, istituti, Enti pubblici o privati, che presuppone la scelta delle aree geografiche e delle popolazioni cui offrire la collaborazione tecnica; sia il sostegno a Enti che operano per finalità di cooperazione umanitaria e di emergenza; sia, infine, la raccolta e la costituzione di fondi, con la promozione di pubbliche sottoscrizioni di denaro da far affluire su apposito capitolo di bilancio per interventi a favore delle popolazioni colpite da emergenze» ([sentenza n. 131 del 2008](#)).

Identica natura hanno le attività di protezione civile disciplinate dall'art. 6 della legge impugnata, le quali, secondo quanto stabilito dal comma 1 dello stesso art. 6, sono finalizzate «a fronteggiare situazioni eccezionali causate da calamità naturali, conflitti armati e processi di pacificazione, situazioni di denutrizione o gravi carenze igienico-sanitarie» e, pertanto, attribuiscono alla Regione una larga autonomia nell'individuazione dei Paesi beneficiari e nella definizione delle iniziative da attuare.

Passando agli interventi stabiliti dalla Regione Valle d'Aosta in adesione ad attività di protezione civile o di soccorso ed assistenza promosse a livello statale, il comma 3 dell'art. 6 della legge reg. Valle d'Aosta n. 6 del 2007 dispone che restano di competenza regionale le scelte in ordine alle modalità di attuazione (ad esempio, la scelta dei soggetti destinati ad eseguire concretamente l'intervento, oppure quella del contributo concreto da offrire).

Questo, sia pur limitato, ambito di autonomia attribuito alla Regione invade la sfera che l'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., riserva allo Stato, poiché attengono alla politica estera non solamente la decisione circa l'attuazione o meno di un intervento a favore di un Paese ed il tipo di iniziativa da adottare, ma anche l'individuazione delle concrete modalità di attuazione di una determinata iniziativa in favore di uno Stato estero.

L'art. 6 della legge regionale Valle d'Aosta n. 6 del 2007 prevede, infine, che la Regione possa aderire ad iniziative promosse «a livello internazionale». Anche tale previsione è costituzionalmente illegittima.

Infatti, la circostanza per la quale l'iniziativa di cui di volta in volta si tratti sia stata promossa da singoli Stati esteri ovvero da organizzazioni internazionali non esclude affatto il rischio che essa sia in contrasto con la politica estera dello Stato italiano, il quale ben può avere obiettivi diversi da quelli perseguiti da quegli altri Stati o da quelle organizzazioni internazionali.

In conclusione, l'art. 6 è integralmente illegittimo, poiché tutte le iniziative da esso disciplinate (sia quelle proprie della Regione, sia quelle attuate in adesione di interventi statali o internazionali) invadono la competenza statale in materia di politica estera.

3.5. – Dall'illegittimità degli artt. 4 e 6, discende automaticamente quella dell'art. 2, comma 2, della legge censurata, limitatamente alle lettere a) e c), le quali prevedono, in generale, rispettivamente, le iniziative di cooperazione internazionale con i Paesi in via

di sviluppo e con i Paesi in via di transizione (disciplinate specificatamente dall'art. 4) e quelle in caso di emergenze straordinarie e di carattere umanitario (disciplinate specificatamente dall'art. 6).

3.6. – L'illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, lettere a) e c), 4 e 6 della legge regionale Valle d'Aosta n. 6 del 2007 non è esclusa per il fatto che l'art. 1, comma 2, della stessa legge regionale stabilisca che le iniziative sono promosse ed attuate dalla Regione «nell'ambito delle proprie competenze e nel rispetto degli indirizzi di politica estera dello Stato». Infatti – come già affermato dalle sentenze [n. 131 del 2008](#) e [n. 211 del 2006](#) con riferimento a disposizioni di analogo tenore contenute in altre leggi regionali – una simile clausola non è idonea a salvaguardare le prerogative dello Stato in materia di politica estera.

La [sentenza n. 211 del 2006](#) ha chiarito, poi, che l'art. 6 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), lungi dal porsi in contrasto con la riserva esclusiva di competenza statale in materia di politica estera, detta, proprio sul presupposto della inderogabilità della ripartizione delle competenze legislative di cui al titolo V della parte seconda della Costituzione, specifiche e particolari cautele per lo svolgimento concreto della sola condotta internazionale delle Regioni.

Inoltre non costituisce un argomento a favore della legittimità della legge impugnata il fatto che la Regione Valle d'Aosta abbia già a suo tempo emanato una legge in materia e, precisamente, la legge della Regione Valle d'Aosta 9 luglio 1990, n. 44 (Interventi regionali di cooperazione e solidarietà con i Paesi in via di sviluppo).

In realtà la disciplina dettata da quella legge (poi abrogata dall'art. 10 della legge regionale Valle d'Aosta n. 6 del 2007), si collocava nell'ambito di quanto previsto dalla legge statale n. 49 del 1987. Essa, infatti, riguardava l'attività propositiva della Regione di cui all'art. 2 della menzionata legge statale (oltre alla attività di formazione, informazione ed educazione da svolgere sul territorio regionale).

Infine, irrilevante è il fatto che già l'art. 5, comma 1, lettera a), della legge della Regione Valle d'Aosta 16 marzo 2006, n. 8 (Disposizioni in materia di attività e relazioni europee e internazionali della Regione autonoma Valle d'Aosta), non impugnato dallo Stato, dispone che la Giunta regionale provvede, tra l'altro, alla realizzazione di iniziative nel settore «cooperazione allo sviluppo, solidarietà internazionale e aiuto umanitario».

Invero, secondo tale norma, le iniziative in questione sono realizzate «nell'ambito delle attività di rilievo internazionale ed europeo di cui all'articolo 2» e quest'ultimo, a sua volta, stabilisce che la Regione opera «nell'esercizio delle attività di rilievo internazionale nelle materie di sua competenza». Le disposizioni della legge regionale Valle d'Aosta n. 8 del 2006, dunque, riguardano in generale attività di rilievo internazionale della Regione nelle materie di competenza della Regione medesima e non anche in quelle, come appunto la politica estera, che tali non sono.

3.7. – Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3 e 7 della legge regionale Valle d'Aosta n. 6 del 2007 non sono fondate perché si riferiscono a disposizioni non lesive della competenza statale in materia di politica estera.

Infatti, venuta meno, a seguito della dichiarazione dell'illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, lettere a) e c), 4 e 6, la possibilità per la Regione di promuovere ed attuare autonomamente interventi di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale, l'art. 3 – che definisce i «soggetti della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale» – si può applicare solamente al fine di individuare i soggetti

che attuano le iniziative di educazione, formazione e studio di cui all'art. 5 (norma non impugnata e concernente attività da svolgere nell'ambito del territorio regionale e dirette alla comunità regionale).

Analoghe considerazioni valgono per l'art. 7 disciplinante la programmazione: se l'attività consentita dalla legge è solamente quella di educazione, formazione e studio, la predetta programmazione può avere ad oggetto solo tale attività.

**PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE**

*dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, lettere a) e c), 4 e 5 della legge della Regione Valle d'Aosta 17 aprile 2007, n. 6 (Nuove disposizioni in materia di interventi regionali di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale);

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3 e 7 della legge della Regione Valle d'Aosta n. 6 del 2007, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione, e 2 e 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2008.

<b>Sentenza del 18 luglio 2008, n. 289</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrenti</b>	Regione Friuli Venezia-Giulia Regione Toscana Regione Veneto	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materie</b>	autonomie speciali coordinamento della finanza pubblica	
<b>Norme impugate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>

art. 22, comma 1, decreto legge 4 luglio 2006 n. 223 ( Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modifiche, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248	artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.	non fondatezza della questione
	artt. 3 e 97 Cost.	inammissibilità della questione
art. 26, d.l. 223/2006, convertito dalla l. 248/2006	artt. 117, 118 e 119 Cost.	non fondatezza della questione
	artt. 3 e 97 Cost.	inammissibilità della questione
art. 27, d.l. 223/2006, convertito dalla l. 248/2006	artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.	inammissibilità della questione
art. 29, d.l. 223/2006, convertito, con modifiche, dalla l. 248/2006	artt. 117, 118 e 119 Cost.	inammissibilità della questione

### Sintesi

La Corte costituzionale giudica sulla legittimità della disposizione statale (art. 22, comma 1, del decreto legge impugnato) che impone a tutti gli enti ed organismi pubblici non territoriali, compresi quelli regionali, la riduzione, per l'esercizio finanziario 2006, degli stanziamenti di spesa per consumi intermedi.

La previsione esaminata rientra, come sostenuto dalle ricorrenti e condiviso dalla Consulta, nella materia concernente il "coordinamento della finanza pubblica", di competenza legislativa concorrente: compete alle regioni la potestà legislativa, salvo la determinazione dei principi fondamentali che è riservata alla legislazione dello Stato.

Pertanto, al fine di valutare la legittimità costituzionale della disposizione statale è necessario accertare se la stessa possa essere qualificata come principio fondamentale.

A tal riguardo, la Corte richiama il proprio "*consolidato orientamento secondo cui norme statali che fissano limiti alla spesa di enti pubblici regionali possono qualificarsi*

*principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi”.*

Alla luce del richiamato orientamento, la Consulta ritiene che la disposizione impugnata possa essere qualificata come principio fondamentale, in quanto conforme ad entrambe le condizioni:

1) la prima condizione è soddisfatta in quanto il limite di spesa fissato dal legislatore, oltre ad avere natura transitoria, operando esclusivamente per l'anno 2006, riguarda soltanto la spesa complessiva per consumi intermedi, cioè un rilevante aggregato della spesa di parte corrente. Il legislatore statale, dunque, come evidenziato dalla Consulta, *“ha perseguito generali obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, incidendo temporaneamente su una complessiva e non minuta voce di spesa”*;

2) la seconda condizione è, altresì, soddisfatta, perché la norma impugnata non determina gli strumenti e le modalità per il perseguimento dell’obiettivo fissato (ossia il contenimento della spesa relativa ai consumi intermedi), ma rimette agli enti destinatari il compito di individuare le misure necessarie per il conseguimento dell’obiettivo medesimo.

La Corte giudica anche sulla legittimità di un’ulteriore disposizione statale (art. 26 del citato decreto legge) che introduce, a carico degli enti pubblici non territoriali, una previsione sanzionatoria in caso di mancato rispetto del limite all'incremento delle spese introdotto dalla legge finanziaria per il 2005 (legge n. 311 del 2004).

La Consulta, richiamando precedenti sentenze, rileva che *“costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica le previsioni di sanzioni volte ad assicurare il rispetto di limiti complessivi di spesa, operanti nei confronti degli enti che abbiano superato i predetti limiti”*.

Pertanto, sulla base del richiamato orientamento, anche questa disposizione statale rappresenta, secondo la Corte, un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica e, conseguentemente, è da ritenersi costituzionalmente legittima.

SENTENZA N. 289  
ANNO 2008

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"

- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 22, 26, 27 e 29 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, promossi con ricorsi delle Regione Veneto (2 ricorsi), Toscana e Friuli-Venezia Giulia, notificati il 31 agosto, il 26 settembre, il 5 e il 9 ottobre 2006, depositati in cancelleria l'11 e il 26 settembre, l'11 e 14 ottobre 2006 ed iscritti ai nn. 96, 99, 103 e 105 del registro ricorsi 2006.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 24 giugno 2008 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

*uditi* gli avvocati Mario Bertolissi e Andrea Manzi per la Regione Veneto, Andrea Manzi per la Regione Toscana, Giandomenico Falcon per la Regione Friuli-Venezia Giulia e l'avvocato dello Stato Danilo Del Gaizo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. La Regione Veneto (reg. ric. nn. 96 e 103 del 2006), la Regione Toscana (reg. ric. n. 99 del 2006) e la Regione Friuli-Venezia Giulia, con quattro distinti ricorsi, hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), nel testo originario o nel testo risultante dalla legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248.

In particolare, la Regione Veneto ha proposto in via principale, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 22, 26 e 29 del decreto-legge n. 223 del 2006, denunciando la violazione degli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione.

Successivamente alla conversione in legge del menzionato decreto-legge, la medesima Regione Veneto ha proposto analoghe questioni contro le norme prima citate così come convertite dalla legge n. 248 del 2006 e contro l'art. 27.

La Regione Toscana ha proposto questioni di legittimità costituzionale degli artt. 22 e 26 del decreto-legge n. 223 del 2006, convertito in legge, denunciando la violazione degli artt. 117 e 119 della Costituzione.

Infine, la Regione Friuli-Venezia Giulia ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 del decreto-legge n. 223 del 2006, nel testo risultante dalla conversione in legge, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, agli artt. 4,

numeri 1, 1-bis, 2, 3, 9, 10, 12, 13 e 14, 5, numeri 6, 8 e 9, e 48 dello statuto speciale, e agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

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 analogia delle questioni prospettate.

3. Gli artt. 22, 26 e 29 del decreto-legge n. 223 del 2006 – impugnati dalla Regione Veneto con il primo ricorso – sono stati soltanto in parte modificati dalla legge di conversione, la quale ha introdotto innovazioni che, tuttavia, non incidono sul contenuto precettivo delle disposizioni, nei punti qui di interesse. Pertanto, lo scrutinio di costituzionalità va condotto avendo riguardo al testo di dette norme risultante dalla legge di conversione, tenendo conto delle argomentazioni svolte in entrambi i ricorsi ([sentenza n. 430 del 2007](#)), peraltro sostanzialmente identiche.

4. L'art. 22 del decreto-legge n. 223 del 2006, impugnato da tutte le Regioni ricorrenti, detta disposizioni per la riduzione delle spese di funzionamento di enti ed organismi pubblici non territoriali.

La disposizione si compone di due commi.

Il comma 1 prevede che gli stanziamenti per l'anno 2006 relativi a spese per consumi intermedi dei bilanci di enti ed organismi pubblici non territoriali che adottano contabilità anche finanziaria sono ridotti del 10 per cento, comunque nei limiti delle disponibilità non impegnate alla data di entrata in vigore del decreto-legge. Per gli enti ed organismi che adottano una contabilità esclusivamente civilistica i costi di produzione concernenti i beni di consumo e servizi ed il godimento di beni di terzi sono ridotti del 10 per cento. Le somme provenienti dalle suddette riduzioni sono versate da ciascun ente entro il mese di ottobre 2006 all'entrata del bilancio dello Stato.

Il comma 2, a sua volta, prevede, per le stesse voci di spesa di cui al comma precedente e per il triennio 2007-2009, l'obbligo di riduzione del 20 per cento delle previsioni di bilancio, rispetto alla spesa stanziata per l'anno 2006; è altresì stabilito che le amministrazioni vigilanti non possono approvare i bilanci degli enti ed organismi soggetti al suddetto obbligo, se i relativi amministratori non abbiano dichiarato nella relazione sulla gestione di aver ottemperato alle specifiche disposizioni introdotte. Anche in tale ipotesi le somme corrispondenti alla riduzione dei costi e delle spese sono accantonate da ciascun ente e poi versate, entro il 30 giugno di ogni anno, all'entrata del bilancio dello Stato.

Tutte le ricorrenti, nel prospettare la questione in riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione, lamentano che la norma denunciata porrebbe vincoli puntuali ad una singola voce di spesa, eccedendo dai limiti della competenza statale in materia di "coordinamento della finanza pubblica" e violando l'autonomia finanziaria di spesa degli enti regionali, per i quali sono le Regioni competenti ad intervenire in via legislativa. La Regione Friuli-Venezia Giulia, oltre a denunciare il contrasto con lo statuto speciale, prospetta la questione di costituzionalità in riferimento, altresì, agli artt. 3 e 97 della Costituzione, sotto il profilo della ragionevolezza e del buon andamento della pubblica amministrazione.

4.1. Ai fini dell'esame delle questioni aventi ad oggetto l'art. 22, occorre prendere preliminarmente in esame l'eccezione di inammissibilità formulata dall'Avvocatura generale dello Stato, basata sul rilievo che le stesse sarebbero prospettate in via

meramente ipotetica, in ragione della mera eventualità (peraltro negata dalle Regioni) che si tratti di disposizione applicabile agli enti pubblici non territoriali regionali.

L'eccezione va respinta.

Questa Corte ha infatti già chiarito che, a differenza di quanto accade per il giudizio in via incidentale, il giudizio in via principale può concernere questioni sollevate sulla base di interpretazioni prospettate dal ricorrente come possibili. Il principio vale soprattutto nei casi in cui su una legge non si siano ancora formate prassi interpretative in grado di modellare o restringere il raggio delle sue astratte potenzialità applicative e le interpretazioni addotte dal ricorrente non siano implausibili e irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate così da far ritenere le questioni stesse del tutto astratte o pretestuose (sentenze [n. 228 del 2003](#), [n. 412 del 2004](#) e [n. 449 del 2005](#)).

Poiché nella specie il testo della disposizione impugnata consente, tra le altre, l'interpretazione censurata dalle ricorrenti, non v'è ostacolo allo scrutinio nel merito delle questioni.

4.2. Sempre in via preliminare, con riferimento alla questione promossa dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, va escluso che la denunciata lesione delle competenze della ricorrente sia impedita dal comma 1-bis del decreto-legge n. 223 del 2006, introdotto dalla legge di conversione, ai cui sensi «Le disposizioni del presente decreto si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano in conformità agli statuti speciali e alle relative norme di attuazione». In proposito, deve ritenersi che la clausola di salvaguardia contenuta nel suddetto comma 1-bis è troppo generica per giustificare questa conclusione, tanto che in tale disposizione del decreto-legge non risulta neppure precisato quali norme dovrebbero considerarsi non applicabili alla ricorrente per incompatibilità con lo statuto speciale e con le relative norme di attuazione e quali, invece, dovrebbero ritenersi applicabili.

4.3. Ancora in via preliminare, va rilevato che le ragioni della controversia sono venute meno in relazione al comma 2 dell'art. 22, che riguarda la riduzione delle spese di funzionamento per enti ed organismi pubblici non territoriali nel triennio 2007-2009.

Successivamente alla proposizione dei ricorsi, infatti, l'art. 2, comma 625, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), ha abrogato il citato comma 2 dell'art. 22. Inoltre, la medesima disposizione censurata, sin dal momento della sua entrata in vigore e fino alla data della sua abrogazione, non ha prodotto alcun effetto, perché l'art. 4, comma 2, del decreto-legge 2 luglio 2007, n. 81 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2007, n. 127, ne aveva sospeso l'applicazione per tutto il 2007.

In ordine al citato comma 2, pertanto, deve constatarsi che è venuto meno l'interesse delle ricorrenti a coltivare l'impugnativa, sicché, in conformità alla giurisprudenza di questa Corte ([sentenza n. 451 del 2007](#)), deve dichiararsi cessata la materia del contendere.

4.4. Quanto al comma 1 dell'art. 22, concernente la riduzione degli stanziamenti relativi a spese per consumi intermedi per l'anno 2006, occorre premettere, nel merito, che, per quanto concerne l'ambito soggettivo di applicazione, la disposizione denunciata fa riferimento agli enti e agli organi pubblici non territoriali individuati ai sensi dell'art. 1, commi 5 e 6, della legge finanziaria per il 2005 (legge 30 dicembre 2004, n. 311), ai fini dell'applicazione della regola generale di contenimento dell'incremento della spesa della pubblica amministrazione nel triennio 2005-2007. Si tratta degli enti ed organismi inseriti nel conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni, individuati, a

decorrere dal 2006, da un elenco dell'ISTAT, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale non oltre il 31 luglio di ogni anno, con esclusione degli organi costituzionali e del Consiglio superiore della magistratura.

L'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato compilato dall'ISTAT, da considerarsi operante per il 2006, è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 175 del 29 luglio 2005, e comprende espressamente anche enti ed organismi pubblici non territoriali regionali.

La disposizione, contenuta nel denunciato art. 22, volta a ridurre gli stanziamenti di spesa per consumi intermedi, deve, pertanto, intendersi riferita, salve le eccezioni tassativamente previste, a tutti gli enti ed organismi pubblici non territoriali, compresi quelli regionali.

Ciò posto, nella giurisprudenza di questa Corte è ormai consolidato l'orientamento secondo cui norme statali che fissano limiti alla spesa di enti pubblici regionali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentenze [n. 120 del 2008](#); [n. 412](#) e [n. 169 del 2007](#); [n. 88 del 2006](#)).

Contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti, la disposizione denunciata risponde a entrambe dette condizioni.

La prima è soddisfatta, perché il censurato limite fissato dal legislatore ha natura transitoria, operando solo per l'anno 2006, e riguarda la spesa complessiva per consumi intermedi, cioè un rilevante aggregato della spesa di parte corrente, che costituisce una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico. Il legislatore, dunque, ha perseguito generali obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, incidendo temporaneamente su una complessiva e non minuta voce di spesa (per una analoga fattispecie: [sentenza n. 169 del 2007](#)).

La seconda condizione è soddisfatta, perché la norma censurata non determina gli strumenti e le modalità per il perseguimento del predetto obiettivo, ma lascia liberi gli enti destinatari della prescrizione di individuare le misure necessarie al fine del contenimento della spesa per consumi intermedi.

La disposizione di cui al comma 1 dell'art. 22 del decreto-legge n. 223 del 2006 va qualificata, dunque, come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica: principio che, come più volte affermato da questa Corte, deve ritenersi applicabile anche alle autonomie speciali, in considerazione dell'obbligo generale di tutte le Regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale, di contribuire all'azione di risanamento della finanza pubblica (sentenze [n. 190 del 2008](#); [n. 169](#) e [n. 82 del 2007](#)).

Né rileva il fatto che la riduzione degli stanziamenti sia imposta per lo stesso esercizio finanziario in corso. Il necessario concorso degli enti pubblici regionali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, adottati con l'adesione al patto di stabilità e crescita definito in sede di Unione Europea, postula, infatti, che il legislatore statale possa intervenire sugli stanziamenti per l'anno in corso, qualora lo richieda il complessivo andamento dei conti pubblici, con il solo limite della palese arbitrarietà o della manifesta irragionevolezza della variazione. Tale limite nella specie non è superato, perché la norma denunciata, accanto al tetto del 10 per cento, prevede che in ogni caso la riduzione debba avvenire «nei limiti delle disponibilità non impegnate alla data di entrata in vigore» del decreto-legge.

Conseguentemente, vanno dichiarate non fondate le proposte questioni di legittimità costituzionale.

Deve essere dichiarata inammissibile la questione prospettata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Questa Corte ha più volte affermato che le Regioni possono far valere il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza solo ove esso si risolve in una lesione di sfere di competenza regionali (sentenze [n. 190 del 2008](#), [n. 401 del 2007](#) e [n. 116 del 2006](#)). Nella specie, le censure sono proposte in relazione a parametri non attinenti al riparto di competenze, senza che sia desunta la compressione di sfere di attribuzione regionale.

5. L'art. 26 del decreto-legge n. 223 del 2006 introduce un meccanismo sanzionatorio in caso di mancato rispetto del limite all'incremento delle spese degli enti pubblici non territoriali introdotto dall'art. 1, comma 57, della legge finanziaria per il 2005 (legge n. 311 del 2004). In particolare, si dispone che le amministrazioni vigilanti diano comunicazione al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, entro il 31 luglio di ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008, delle eccedenze di spese risultanti dai conti consuntivi, rispettivamente, del 2005, 2006 e 2007, riferiti agli enti tenuti al rispetto della indicata regola di contenimento delle spese. I trasferimenti erariali a qualsiasi titolo erogati in favore dei medesimi enti sono ridotti in misura pari alle eccedenze di spesa risultanti dai predetti conti consuntivi. Qualora gli enti interessati non risultino destinatari di trasferimenti, essi sono tenuti a versare l'importo corrispondente alle eccedenze stesse all'entrata del bilancio dello Stato (con imputazione al capo X, cap. 2961) entro il 30 settembre dell'anno successivo a quello in cui si è registrata l'eccedenza.

Le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dalla Regione Veneto e dalla Regione Toscana in riferimento, rispettivamente, agli artt. 117, 118 e 119 e agli artt. 117 e 119 della Costituzione – non sono fondate.

Infatti, la norma denunciata si limita a prevedere, al fine di assicurare il rispetto in concreto di una legittima misura di coordinamento finanziario fissata dalla legge finanziaria per il 2005, una sanzione a carico degli enti che non rispettino il limite all'incremento delle spese degli enti non territoriali. Questa Corte ha più volte affermato che costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica le previsioni di sanzioni volte ad assicurare il rispetto di limiti complessivi di spesa, operanti nei confronti degli enti che abbiano superato i predetti limiti (sentenze [n. 190 del 2008](#) e [n. 412 del 2007](#)).

Il versamento, poi, al bilancio dello Stato di un importo corrispondente alle maggiori spese effettuate rispetto al limite previsto, è giustificato dal fatto che gli enti in questione sono inseriti nel conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni.

Inammissibile è la questione sollevata dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, essendo evidente che si tratta di parametri estranei alle competenze della Regione.

6. E' inammissibile per difetto di interesse la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 27 del decreto-legge n. 223 del 2006, convertito dalla legge n. 248 del 2006, sollevata, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto.

L'art. 27 dispone una riduzione ulteriore del 10 per cento, rispetto a quella prevista dalla legge finanziaria per il 2006 (art. 1, comma 9, della legge n. 266 del 2005), delle spese

delle pubbliche amministrazioni per: (a) studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione; (b) relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza.

Ma il comma 9 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2006, per previsione normativa, non si applica né alle Regioni né agli enti locali, secondo quanto dispone l'art. 1, comma 12, della legge n. 266 del 2005.

7. L'art. 29 del decreto-legge n. 223 del 2006 prevede la riduzione, a decorrere dal 2006, del 30 per cento della spesa complessiva sostenuta nel 2005 dalle amministrazioni pubbliche per il funzionamento degli organi collegiali. A tal fine le amministrazioni adottano entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge le necessarie misure di adeguamento ai nuovi limiti di spesa. Inoltre, con appositi atti regolamentari da emanare entro tre mesi dalla data medesima, si procede al riordino degli organismi operanti, anche mediante soppressione od accorpamento, con la finalità di realizzare le economie di spesa previste dalla norma in questione. Decorsi i termini predetti senza che si sia provveduto agli adempimenti relativi, è fatto divieto alle amministrazioni di corrispondere compensi ai componenti degli organi in esame.

La questione, promossa dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, è inammissibile per difetto di interesse.

Difatti, per espressa previsione normativa (comma 6 del denunciato art. 29), «Le disposizioni del presente articolo non trovano diretta applicazione alle Regioni, alle Province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica».

Ne deriva che i precetti specifici e puntuali previsti dalla disposizione denunciata non si riferiscono alle Regioni, le quali, mentre sono tenute a rispettare il solo obiettivo finanziario globale da essa disposto, sono libere nello stabilire strumenti e modalità per il conseguimento dello scopo divisato dal legislatore statale.

In quest'ambito la norma denunciata, che incide temporaneamente su una complessiva e non minuta voce di spesa, va qualificata come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

#### PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

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

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dalla Regione Friuli-Venezia Giulia con il ricorso indicato in epigrafe;

2) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 del decreto-legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del

2006, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dalla Regione Veneto con i ricorsi indicati in epigrafe;

3) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27 del decreto-legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2006, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

4) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29 del decreto-legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto con i ricorsi indicati in epigrafe;

5) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, del decreto-legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2006, promosse: in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto con i ricorsi indicati in epigrafe; in riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe; in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e agli artt. 4, numeri 1, 1-bis, 2, 3, 9, 10, 12, 13 e 14, 5, numeri 6, 8 e 9, e 48 dello statuto speciale, dalla Regione Friuli-Venezia Giulia con il ricorso indicato in epigrafe;

6) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26 del decreto-legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2006, promosse: in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto con i ricorsi indicati in epigrafe; e, in riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe;

7) *dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, del decreto-legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2006, promosse: in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto con i ricorsi indicati in epigrafe; in riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe; e, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e agli artt. 4, numeri 1, 1-bis, 2, 3, 9, 10, 12, 13 e 14, 5, numeri 6, 8 e 9, e 48 dello statuto speciale, dalla Regione Friuli-Venezia Giulia con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2008.

<b>Sentenza del 30 luglio 2008, n. 311</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Conflitto di attribuzione	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Marche	
<b>Materie</b>	ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali cerimoniale	
<b>Atto impugnato</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>

regolamento regionale 15 novembre 2007 recante la disciplina delle precedenze tra le cariche pubbliche nelle cerimonie a carattere locale	art. 117, secondo comma, lettere a), c), f), p), Cost.	inammissibilità della questione
	art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.	<b>riconosciuta incompetenza della Regione ad adottare l'atto impugnato - annullamento</b>

### Sintesi

La Corte è chiamata a pronunciarsi sul conflitto di attribuzione sollevato nei confronti della Regione Marche, in relazione al regolamento regionale 15 novembre 2007, recante la disciplina delle precedenze tra le cariche pubbliche nelle cerimonie a carattere locale. In via preliminare, la Consulta rileva che le censure concernenti i parametri di cui all'art. 117, secondo comma, lettere a), c), f) e p) della Costituzione, sono state sollevate nonostante la mancanza, nella delibera di autorizzazione del Consiglio dei Ministri, di ogni riferimento ai medesimi parametri; pertanto, poiché deve escludersi la volontà dello Stato ricorrente di promuovere tali questioni, esse sono da dichiararsi inammissibili.

Nel merito, poi, la Consulta rileva che il coinvolgimento di organi statali, che viene in rilievo nell'individuazione e coordinamento del sistema delle precedenze nelle cerimonie pubbliche, comporta che ad essere implicata sia la materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali»; materia che, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, è attribuita alla competenza esclusiva dello Stato, al fine di assicurarne l'esercizio unitario.

Il regolamento impugnato, introducendo un'apposita disciplina in tema di ordine delle precedenze tra le varie cariche pubbliche, ancorché riferita alle cerimonie di carattere locale, risulta invasivo della competenza esclusiva dello Stato.

Per tale motivo, la Corte, accogliendo le motivazioni poste a fondamento del ricorso, dichiara che non spettava alla Regione disciplinare l'ordine delle precedenze tra le cariche pubbliche nelle cerimonie a carattere locale e, conseguentemente, annulla il regolamento impugnato.

SENTENZA N. 311

ANNO 2008

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 del regolamento della Regione Marche del 15 novembre 2007, n. 4, recante la disciplina delle precedenze tra le cariche pubbliche nelle cerimonie a carattere locale, promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 30 gennaio 2008, depositato in cancelleria il 5 febbraio 2008 ed iscritto al n. 2 del registro conflitti tra enti 2008.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Marche;

*udito* nell'udienza pubblica del 24 giugno 2008 il Giudice relatore Maria Rita Saulle;

*udito* l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Il conflitto di attribuzione sollevato dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della Regione Marche, concerne il regolamento regionale 15 novembre 2007 recante la disciplina delle precedenze tra le cariche pubbliche nelle cerimonie a carattere locale, del quale viene chiesto l'annullamento.

Ad avviso del ricorrente, l'atto impugnato sarebbe invasivo della competenza statale riguardo alla determinazione dell'ordine delle precedenze tra le varie cariche pubbliche e si porrebbe in contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lettere a), c), f), g), p), e 118 della Costituzione, nonché con il principio di leale collaborazione.

2. – In via preliminare va dichiarata l'inammissibilità delle censure sollevate con riferimento ai parametri di cui all'art. 117, secondo comma, lettere a), c), f) e p), della Costituzione, poiché detti parametri non sono contenuti nella delibera di autorizzazione del Consiglio dei ministri ([sentenza n. 275 del 2007](#)).

3. – Nel merito, il ricorso deve essere accolto.

4. – La giurisprudenza di questa Corte ([sentenza n. 496 del 1989](#)), invocata anche dall'odierno ricorrente, secondo la quale la determinazione dell'ordine delle precedenze rientra tra le «più antiche e tradizionali prerogative dello Stato», non è di per sé sufficiente per risolvere il conflitto risalendo ad epoca precedente alla modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione.

5. – Ciò nondimeno, il coinvolgimento di organi statali che, nell'individuazione e coordinamento del sistema delle precedenze nelle cerimonie pubbliche, viene in rilievo, comporta che ad essere implicata sia la materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali»; materia che, ai sensi dell'art.

117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, è attribuita alla competenza esclusiva dello Stato, per assicurarne l'esercizio unitario.

6. – Di conseguenza il regolamento impugnato, introducendo una apposita disciplina in tema di ordine delle precedenzae tra le varie cariche pubbliche, ancorché riferita alle cerimonie di carattere locale, risulta invasivo della competenza esclusiva dello Stato.

Pertanto, va accolto il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri e annullato il regolamento della Regione Marche con il quale si è inteso disciplinare l'ordine delle precedenzae tra le cariche pubbliche nelle cerimonie locali.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* che non spettava alla Regione Marche disciplinare l'ordine delle precedenzae tra le cariche pubbliche nelle cerimonie a carattere locale;

annulla, per l'effetto, il regolamento 15 novembre 2007 della Regione Marche.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 luglio 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Maria Rita SAULLE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 luglio 2008.

Sentenza del 30 luglio 2008, n. 320		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Calabria	
<b>Materia</b>	tutela della concorrenza	
<b>Norma impugnata</b>	<b>Riferimento costituzionale</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art. 2, legge della		

Regione Calabria 20 giugno 2007, n. 12 (Modifica alla legge regionale 11 maggio 2007, n. 9, ed ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario)	art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
---	--	-------------------------------------

### Sintesi

La Corte esamina la disposizione regionale che prevede “in attesa del completamento della relativa gara di appalto” la proroga dei contratti per la gestione del servizio di elisoccorso regionale fino al 31 dicembre 2007.

A tal riguardo, la Consulta rileva che la disciplina delle procedure di gara e, in particolare, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione, sono da ritenersi ricondotte all'ambito della materia “tutela della concorrenza” (art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione), di esclusiva competenza del legislatore statale, poiché mirano a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti. L'esclusività di tale competenza si traduce nella legittima adozione, da parte del legislatore statale, di una disciplina integrale e dettagliata delle richiamate procedure e nell'inderogabilità delle relative disposizioni, idonee ad incidere, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse sono propri, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano.

Nel disporre la proroga dei contratti di gestione dei servizi di elisoccorso regionale fino al 31 dicembre 2007, la disposizione esaminata disciplina le procedure di affidamento dell'appalto di un servizio pubblico regionale, peraltro in deroga alle procedure di gara. Essa invade, quindi, “*la sfera di competenza esclusiva del legislatore statale, esercitata con il decreto legislativo n. 163 del 2006, fra le cui disposizioni inderogabili si colloca l'art. 4, il quale, fra l'altro, espressamente stabilisce che le Regioni, nel rispetto dell'articolo 117, comma secondo, della Costituzione, non possono prevedere una disciplina diversa da quella del presente codice in relazione: alla qualificazione e selezione dei concorrenti; alle procedure di affidamento [...]; ai criteri di aggiudicazione [...]*”. Pertanto, la Corte, ritenendo la disposizione regionale lesiva della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, dichiara l'illegittimità costituzionale della stessa.

SENTENZA N. 320  
ANNO 2008

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco

BILE

Presidente

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

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 4, della legge della Regione Calabria 11 maggio 2007, n. 9 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario – collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2007, art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002) e degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Calabria 20 giugno 2007, n. 12 (Modifica alla legge regionale 11 maggio 2007, n. 9, ed ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario), promossi con n. 2 ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri, notificati il 12 luglio ed il 2 agosto 2007, depositati in cancelleria il 21 luglio ed il 6 agosto 2007 ed iscritti ai nn. 33 e 35 del registro ricorsi 2007.

*Visti* gli atti di costituzione della Regione Calabria;

*udito* nell'udienza pubblica dell'8 luglio 2008 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

*uditi* l'avvocato dello Stato Carlo Sica per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione Calabria.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con due distinti ricorsi, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in via principale, di alcune disposizioni di leggi della Regione Calabria in tema di appalti di servizi pubblici.

1.1. – Con il primo ricorso, ha impugnato l'art. 20, comma 4, della legge della Regione Calabria 11 maggio 2007, n. 9 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario – collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2007, art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002), nella parte in cui autorizza la Giunta regionale a prorogare i contratti concernenti la gestione dei «servizi integrati del patrimonio immobiliare, della difesa dell'ambiente, del territorio e dell'amministrazione».

Tale norma, ad avviso del ricorrente, sarebbe costituzionalmente illegittima in quanto inciderebbe su una materia, la tutela della concorrenza, riservata alla competenza

esclusiva statale e contrasterebbe con i già citati artt. 20, 28 e 35, par. 2, della direttiva 2004/18/CE, relativa ai contratti sopra soglia, e con gli artt. 43 e 49 del Trattato istitutivo CE, che trovano applicazione per tutti i tipi di contratti, in violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, che impone anche alle Regioni l'osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

1.2. – Con il secondo ricorso, sono stati impugnati gli artt. 1 e 2 della legge della Regione Calabria 20 giugno 2007, n. 12 (Modifica alla legge regionale 11 maggio 2007, n. 9, ed ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario), nella parte in cui, rispettivamente, autorizzano la proroga dei contratti concernenti la gestione dei «servizi integrati del patrimonio immobiliare, della difesa dell'ambiente, del territorio e dell'amministrazione» (art. 1), modificando il testo dell'art. 20, comma 4, della legge regionale n. 9 del 2007, e dispongono la proroga dei contratti per la gestione del servizio di elisoccorso regionale fino al 31 dicembre 2007 (art. 2).

Secondo il ricorrente, le norme suindicate sarebbero lesive della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e si porrebbero in contrasto con il principio di concorrenza, pubblicità e parità di trattamento, di cui agli artt. 20, 28 e 35, par. 2, della direttiva 2004/18/CE, relativa ai contratti sopra soglia, nonché agli artt. 43 e 49 del Trattato istitutivo CE, che trovano applicazione per tutti i tipi di contratti, determinando in tal modo la violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione.

2. – Ponendo i predetti ricorsi questioni analoghe, deve essere disposta la riunione dei relativi giudizi ai fini di un trattazione unitaria e di un'unica decisione.

3. – In relazione alle censure sollevate nei confronti dell'art. 20, comma 4, della [legge regionale 11 maggio 2007, n. 9](#), va rilevato che sono venute meno le ragioni della controversia.

Infatti, successivamente alla proposizione del ricorso, è entrato in vigore l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 7 dicembre 2007, n. 24 (Modifiche ed integrazioni della legge regionale 11 maggio 2007, n. 9), che ha espressamente sostituito l'articolo [20, comma 4](#), della [legge regionale 11 maggio 2007, n. 9](#). Proprio in considerazione dell'intervenuta abrogazione della norma impugnata, il ricorrente ha rinunciato al ricorso, ritenendo che, adottando la nuova norma, il legislatore regionale si sia adeguato ai rilievi governativi.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, la dichiarazione di rinuncia non accettata dalla controparte, pur non potendo comportare l'estinzione del processo, può fondare, unitamente ad altri elementi, una dichiarazione di cessazione della materia del contendere ([ordinanza n. 345 del 2006](#)).

Nella specie, la norma impugnata è stata abrogata e non risulta che abbia avuto medio tempore applicazione.

Pertanto, posto che il suindicato intervento normativo può ritenersi totalmente soddisfacente della pretesa avanzata con il ricorso, anche tenuto conto dell'inequivoco contenuto dell'atto di rinuncia, deve dichiararsi cessata la materia del contendere, in conformità con la giurisprudenza di questa Corte (ex plurimis, [ordinanze n. 345 del 2006, n. 477 del 2005](#) e [n. 428 del 2005](#)).

4. – In relazione alle questioni sollevate nei confronti degli artt. 1 e 2 della legge regionale n. 12 del 2007, in via preliminare, devono essere dichiarate infondate le eccezioni di inammissibilità del ricorso proposte dalla Regione resistente per difetto di motivazione delle censure.

Le argomentazioni svolte a sostegno delle censure, sebbene sintetiche, consentono, infatti, l'inequivoca determinazione dell'oggetto del giudizio e delle ragioni che

fondano i dubbi di legittimità costituzionale sollevati, nonché il vaglio, in limine litis, attraverso l'esame della motivazione e del suo contenuto, della sussistenza dello specifico interesse a ricorrere in relazione alle disposizioni impugnate (sentenze [n. 25 del 2008](#), [n. 248](#) e [n. 215 del 2006](#), [n. 450](#) e [n. 360 del 2005](#), [n. 213 del 2003](#)).

5. – Deve, tuttavia, essere dichiarata cessata la materia del contendere in relazione alle censure sollevate nei confronti dell'art. 1 della legge regionale n. 12 del 2007.

Tale norma, che aveva modificato l'articolo [20, comma 4](#), della [legge regionale 11 maggio 2007, n. 9](#), è stata sostituita dall'art. 1 della legge regionale n. 24 del 2007. In conseguenza di tale modifica, il ricorrente ha proposto rinuncia parziale al ricorso, ritenendola soddisfattiva della pretesa avanzata con l'impugnazione.

Pertanto, posto che la norma impugnata è stata modificata in conformità ai rilievi espressi dal ricorrente e che non risulta abbia avuto medio tempore applicazione, devono ritenersi venute meno le ragioni della controversia.

6. – Nel merito, le censure sollevate nei confronti dell'art. 2 della legge regionale n. 12 del 2007, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, sono fondate.

L'art. 2 della legge regionale n. 14 del 2007 va ricondotto alla «tutela della concorrenza».

Come questa Corte ha già rilevato, per l'identificazione della materia nella quale si collocano le norme impugnate, occorre fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina stabilita dalle stesse, per ciò che esse dispongono, 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, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato ([sentenza n. 165 del 2007](#)).

Sulla base di tali criteri, la disciplina delle procedure di gara e, in particolare, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione, in quanto mirano a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti, sono state ricondotte all'ambito della tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, della Costituzione), di esclusiva competenza del legislatore statale. L'esclusività di tale competenza si traduce nella legittima adozione, da parte del legislatore statale, di una disciplina integrale e dettagliata delle richiamate procedure e nell'inderogabilità delle relative disposizioni, idonee ad incidere, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse sono propri, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano ([sentenza n. 430 del 2007](#)).

La norma regionale impugnata, disponendo la proroga dei contratti di gestione dei servizi di elisoccorso regionale fino al 31 dicembre 2007, disciplina le procedure di affidamento dell'appalto di un servizio pubblico regionale, peraltro in deroga alle procedure di gara. Per ciò stesso, la disposizione invade la sfera di competenza esclusiva del legislatore statale, esercitata con il decreto legislativo n. 163 del 2006 ([sentenza n. 401 del 2007](#)), fra le cui disposizioni inderogabili si colloca l'art. 4, il quale espressamente stabilisce, fra l'altro, che «le Regioni, nel rispetto dell'articolo 117, comma secondo, della Costituzione, non possono prevedere una disciplina diversa da quella del presente codice in relazione: alla qualificazione e selezione dei concorrenti; alle procedure di affidamento [...]; ai criteri di aggiudicazione [...]».

L'art. 2 della legge regionale n. 14 del 2007, deve, quindi, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

2.5.– Restano assorbite le censure sollevate, nei confronti del medesimo art. 2, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Calabria 20 giugno 2007, n. 12 (Modifica alla legge regionale 11 maggio 2007, n. 9, ed ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario);

*dichiara* cessata la materia del contendere relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 4, della legge della Regione Calabria 11 maggio 2007, n. 9 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario – collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2007, art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002), sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione, con il ricorso n. 33 del 2007;

*dichiara* cessata la materia del contendere relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 20 giugno 2007, n. 12 (Modifica alla legge regionale 11 maggio 2007, n. 9, ed ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario), sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione, con il ricorso n. 35 del 2007.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 luglio 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 luglio 2008.

Sentenza del 1° agosto 2008, n. 322		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Veneto	
<b>Materie</b>	ordinamento civile tutela della concorrenza	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>

<p>artt. 6, comma 1; 7, commi 2 e 3; 8; 22; 24; 29; 32; 43, comma 1, legge della Regione Veneto del 20 luglio 2007, n. 17 (Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2003, n. 27, «Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche»).</p>	<p>art. 117, secondo comma, lettere e) ed l) Cost.</p>	<p><b>illegittimità costituzionale</b></p>
<p>art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.</p>	<p>art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.</p>	<p>inammissibilità della questione</p>

### Sintesi

La Corte è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale degli articoli 6, comma 1, 7, commi 2 e 3, 8, 22, 24, 29, 32, 43, comma 1, della legge della Regione Veneto del 20 luglio 2007, n. 17 (Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2003, n. 27, «Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche») concernenti:

- a) gli appalti dei servizi relativi all'architettura e all'ingegneria, gli incarichi di progettazione e la verifica e la validazione dei medesimi;
- b) la verifica di congruità delle offerte sotto soglia, le procedure negoziate e le verifiche preventive dell'interesse archeologico per i lavori pubblici di competenza regionale;
- c) l'attività contrattuale della Regione in tema di subappalto e di locazione finanziaria.

La Consulta, preliminarmente, ricorda che è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), secondo cui le Regioni non possono prevedere una disciplina diversa da quella contemplata dallo stesso Codice in relazione agli ambiti di legislazione sui contratti della pubblica amministrazione riconducibili alla competenza esclusiva dello Stato in base all'art. 117, secondo comma, Cost. (sent. n. 401 del 2007). Successivamente, la Corte osserva che la censurata normativa regionale contiene una disciplina diversa da quella del citato codice e che essa produce un' "erosione" dell'area coperta da obblighi di gara in quanto:

- a) le stazioni appaltanti sono libere di scegliere le modalità di affidamento degli incarichi di ingegneria e architettura che comportano un compenso inferiore a 40 mila euro, riducendo, in tal modo, il confronto concorrenziale nell'affidamento di tali servizi;
- b) consente che una deliberazione della Giunta regionale detti le modalità e i criteri di affidamento degli incarichi di ingegneria e architettura che comportano un compenso compreso tra 40 mila euro e la soglia comunitaria, nonché sulle forme di pubblicità dei medesimi e sui criteri di verifica e validazione dei progetti, incidendo, in tal modo, sulle regole di mercato;

- c) restringe l'ambito entro cui la stazione appaltante deve verificare la congruità delle offerte anomale; consente il ricorso alla trattativa privata senza la necessità di una preventiva pubblicazione di un bando di gara, limitando, così facendo, il confronto concorrenziale;
- d) riduce la sospensione del pagamento alla sola somma non corrisposta al subappaltatore;
- e) restringe il numero di soggetti che possono aspirare a vedersi affidare l'esecuzione dei lavori aventi ad oggetto la costruzione degli immobili mediante l'introduzione dell'istituto del leasing immobiliare;
- f) le stazioni appaltanti sono libere per quanto concerne l'affidamento degli incarichi aventi ad oggetto le indagini archeologiche, attribuite senza confronto concorrenziale.

La Corte, al riguardo, evidenzia come la normativa regionale detti una disciplina difforme da quella nazionale in materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in base all'art. 117, secondo comma, Cost. in quanto, da un lato, riduce, l'area alla quale si applicano le regole concorrenziali dirette a consentire la piena esplicazione del mercato nel settore degli appalti pubblici a tutti gli operatori economici («tutela della concorrenza»), dall'altro, altera le regole contrattuali che disciplinano i rapporti privati («ordinamento civile»).

Per tale motivo, la Corte, accogliendo le motivazioni poste a fondamento del ricorso, dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizioni di legge impugnate.

SENTENZA N. 322  
ANNO 2008

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Paolo	MADDALENA	"

- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 6, comma 1, 7, commi 2 e 3, 8, 22, 24, 29, 32, 43, comma 1, della legge della Regione Veneto del 20 luglio 2007, n. 17 (Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2003, n. 27, «Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche»), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 21 settembre 2007, depositato in cancelleria il 26 settembre 2007 ed iscritto al n. 40 del registro ricorsi 2007.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Veneto;

*udito* nell'udienza pubblica dell'8 luglio 2008 il Giudice relatore Sabino Cassese;

*uditi* l'avvocato dello Stato Maurizio Borgo per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Vittorio Domenichelli e Luigi Manzi per la Regione Veneto.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto questioni di legittimità costituzionale in via principale nei confronti degli articoli 6, comma 1, 7, commi 2 e 3, 8, 22, 24, 29, 32, 43, comma 1, della legge della Regione Veneto del 20 luglio 2007, n. 17 (Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2003, n. 27, «Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche»), con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e), l), m) e s), della Costituzione.

Il Governo ricorrente impugna le richiamate disposizioni della legge regionale n. 17 del 2007 - concernenti sia gli appalti dei servizi relativi all'architettura e all'ingegneria, gli incarichi di progettazione e la verifica e la validazione dei medesimi, sia la verifica di congruità delle offerte sotto soglia, le procedure negoziate e le verifiche preventive dell'interesse archeologico per i lavori pubblici di competenza regionale, sia, infine, l'attività contrattuale della Regione in tema di subappalto e di locazione finanziaria - in quanto ritenute lesive della competenza statale esclusiva in materia di «tutela della concorrenza», in materia di «ordinamento civile» e in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili (fra le quali può annoverarsi l'attività imprenditoriale a cui è dedicato il libro V del codice civile)», nonché, con specifico riferimento ai lavori pubblici di interesse archeologico, perché lesive, inoltre, della competenza statale esclusiva in materia di «tutela dei beni culturali».

In particolare, ad avviso del ricorrente, le norme che disciplinano gli appalti dei servizi relativi all'architettura e gli incarichi di progettazione (art. 6, comma 1, e art. 7, commi 2

e 3), la verifica e la validazione dei progetti (art. 8) e le verifiche preventive dell'interesse archeologico per i lavori pubblici di competenza regionale (art. 43, comma 1), sarebbero costituzionalmente illegittime in quanto riferibili, da un lato, alla tutela della concorrenza sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e, dall'altro, alla materia dell'ordinamento civile e a quella della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili (fra le quali può annoverarsi l'attività imprenditoriale a cui è dedicato il libro V del codice civile)», previste dall'art. 117, secondo comma, lettere l) e m), Cost., anch'esse rientranti nella potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Inoltre, secondo il ricorrente, la norma sulle verifiche preventive dei lavori pubblici regionali di interesse archeologico (art. 43, comma 1), sarebbe costituzionalmente illegittima anche perché riferibile alla tutela dei beni culturali prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Le ulteriori norme regionali inerenti alle offerte anomale (art. 22) e alla procedura negoziata (art. 24), sarebbero, ad avviso del Governo, costituzionalmente illegittime in quanto riferibili alla tutela della concorrenza sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e quelle concernenti il subappalto (art. 29) e il leasing immobiliare (art. 32), sarebbero illegittime in quanto riferibili alla materia dell'ordinamento civile, competenze, entrambe, attribuite all'esclusiva potestà legislativa statale.

2. - Va ricordato preliminarmente che la legge regionale oggetto di censura è stata approvata il 20 luglio ed è entrata in vigore l'8 agosto 2007.

Intervenuta la [sentenza 23 novembre 2007, n. 401, di questa Corte](#), la Regione Veneto, in data 11 marzo 2008, ha adottato un documento contenente «Indirizzi operativi per l'applicazione della L.R. 27/2003 a sèguito della [sentenza della Corte costituzionale n. 401/2007](#)», nel quale riconosceva «non applicabili» la maggior parte delle norme oggetto dell'impugnazione da parte dello Stato.

3. - Le questioni aventi ad oggetto gli artt. 6, comma 1, 7, commi 2 e 3, 8, 29, 32, e 43, comma 1, della legge della Regione Veneto n. 17 del 2007, con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., come osservato dalla Regione Veneto, non sono ammissibili perché non sorrette da specifiche argomentazioni. Il ricorrente si limita ad invocare in modo generico la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili (fra le quali può annoverarsi l'attività imprenditoriale a cui è dedicato il libro V del codice civile)».

4. - Le questioni aventi ad oggetto gli artt. 6, comma 1, 7, commi 2 e 3, 8, 22, 24, 29, 32 e 43, comma 1, della legge della Regione Veneto n. 17 del 2007, con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) e l), Cost., sono fondate.

Questa Corte ha già osservato che, nel settore degli appalti pubblici, l'eventuale «interferenza» della disciplina statale con competenze regionali «si atteggia in modo peculiare, non realizzandosi normalmente in un intreccio in senso stretto con ambiti materiali di pertinenza regionale, bensì [mediante] la prevalenza della disciplina statale su ogni altra fonte normativa» ([sentenza n. 401 del 2007](#)).

Va premesso che è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), secondo cui «le Regioni non possono prevedere una disciplina diversa da quella del presente codice» in relazione agli ambiti di legislazione sui contratti della

pubblica amministrazione riconducibili alla competenza esclusiva dello Stato in base all'art. 117, secondo comma, Cost. ([sent. n. 401 del 2007](#)).

Ora, la normativa regionale censurata dallo Stato contiene una disciplina diversa da quella del codice citato per quanto attiene ai seguenti oggetti: affidamento dei servizi tecnici relativi all'architettura e all'ingegneria (artt. 6, comma 1, e 7, commi 2 e 3) riferibile all'ambito della legislazione sulle «procedure di affidamento»; verifica e validazione del progetto (art. 8), inerente all'ambito della «progettazione»; offerte anomale (art. 22) e procedura negoziata (art. 24), relative all'ambito delle procedure di affidamento; subappalti (art. 29), relativi ad analoga materia disciplinata dal codice dei contratti pubblici; leasing immobiliare (art. 32), relativo in parte all'ambito della «progettazione», in parte alla «esecuzione dei contratti» e comunque rientrante, insieme all'istituto del subappalto, nella materia «ordinamento civile»; verifica preventiva dell'interesse archeologico (art. 43), inerente a «contratti relativi alla tutela dei beni culturali».

Per tutti questi oggetti, la disciplina dettata dalla Regione produce una erosione dell'area coperta da obblighi di gara. Essa, infatti, lascia le stazioni appaltanti libere di scegliere le modalità di affidamento degli incarichi di ingegneria e architettura comportanti un compenso inferiore a 40 mila euro, così riducendo il confronto concorrenziale nell'affidamento di tali servizi; consente che una deliberazione della Giunta regionale detti i criteri e le modalità di affidamento degli incarichi di ingegneria e architettura comportanti un compenso compreso tra 40 mila euro e la soglia comunitaria, nonché sulle forme di pubblicità dei medesimi e sui criteri di verifica e validazione dei progetti, incidendo in tal modo sulle regole di mercato; restringe l'ambito entro cui la stazione appaltante deve verificare la congruità delle offerte anomale; consente il ricorso alla trattativa privata senza necessità di previa pubblicazione di un bando di gara, limitando così il confronto concorrenziale; riduce la sospensione del pagamento alla sola somma non corrisposta al subappaltatore; restringe il numero di soggetti che possono aspirare a vedersi affidare l'esecuzione dei lavori aventi ad oggetto la costruzione degli immobili mediante l'introduzione dell'istituto del leasing immobiliare; lascia le stazioni appaltanti libere per quanto concerne l'affidamento degli incarichi aventi ad oggetto le indagini archeologiche, attribuite senza confronto concorrenziale.

La normativa regionale, dunque, detta una disciplina difforme da quella nazionale in materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in base all'art. 117, secondo comma, Cost., riducendo, da un lato, l'area alla quale si applicano le regole concorrenziali dirette a consentire la piena esplicazione del mercato nel settore degli appalti pubblici a tutti gli operatori economici («tutela della concorrenza») e alterando, dall'altro, le regole contrattuali che disciplinano i rapporti privati («ordinamento civile») (sentenze nn. [431](#) e [401 del 2007](#) e [n. 282 del 2004](#)).

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

#### PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* la illegittimità costituzionale degli articoli 6, comma 1, 7, commi 2 e 3, 8, 22, 24, 29, 32, 43, comma 1, della legge della Regione Veneto 20 luglio 2007, n. 17 (Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2003, n. 27, «Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche»);

2) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto gli articoli 6, comma 1, 7, commi 2 e 3, 8, 29, 32, e 43, comma 1, della legge della Regione Veneto n. 17 del 2007, promosse con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, in relazione alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili (fra le quali può annoverarsi l'attività imprenditoriale a cui è dedicato il libro V del codice civile)», 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 30 luglio 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 1° agosto 2008.

<b>Sentenza del 1° agosto 2008, n. 326</b>	
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale
<b>Ricorrenti</b>	Regione Friuli Venezia Giulia Regione Sicilia Regione Valle d'Aosta Regione Veneto
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri
<b>Materie</b>	autonomie speciali ordinamento civile

	ordinamento e organizzazione amministrativa regionale tutela della concorrenza	
<b>Norma impugnata</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art. 13, decreto legge 4 luglio 2006, n.223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito con modifiche dalla legge 4 agosto 2006, n. 248	artt. 3 e 41 Cost	inammissibilità della questione
	artt. 114, 118, 119 e 120 Cost.	inammissibilità della questione
	art. 117 Cost.	non fondatezza della questione

#### **Sintesi**

La Corte si pronuncia sulla legittimità costituzionale dell'articolo 13 del c.d. decreto Bersani con il quale, in nome della tutela della concorrenza e del mercato nonché della pari opportunità tra tutti gli operatori, sono imposte alcune limitazioni all'operatività delle società, a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate dalle amministrazioni regionali o locali per le seguenti finalità:

- a) produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti, con esclusione dei servizi pubblici locali;
- b) svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza.

Si tratta, quindi, di società a partecipazione pubblica costituite o partecipate dalle amministrazioni regionali e locali perché producano, in loro favore e sulla base di affidamenti diretti, beni o servizi strumentali a tali enti in funzione della loro attività (c.d. società strumentali).

Le limitazioni imposte dal decreto alle società in esame sono riassumibili nelle seguenti:

- a) obbligo di operare esclusivamente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti;
- b) divieto di svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto né con gara;
- c) divieto di partecipare ad altre società o enti;
- d) obbligo di avere un oggetto sociale esclusivo.

L'articolo 13 contiene, inoltre, una disciplina transitoria, che definisce i termini e le modalità della cessazione delle attività non consentite: la cessazione, in particolare, potrà avvenire o mediante una cessione a terzi, seguendo una regolare procedura concorsuale, oppure scorporando le attività medesime, eventualmente costituendo una società di scopo cui affidare le attività non consentite o interi rami d'azienda scorporati. Infine, commina la nullità ai contratti conclusi in violazione delle nuove prescrizioni.

Ciò premesso, le regioni ricorrenti hanno sottoposto all'attenzione della Corte diversi

profili di incostituzionalità dell'articolo 13. Tra gli altri:

- a) la lesione della loro competenza legislativa esclusiva in materia di organizzazione amministrativa degli uffici regionali e degli enti locali, fondata sull'articolo 117 Cost. e sulle norme degli statuti speciali;
- b) la penalizzazione rispetto alle società costituite o partecipate, per scopi del tutto simili, dallo Stato, in violazione del principio di eguaglianza di cui all'articolo 3 Cost.;
- c) la violazione del diritto alla libera iniziativa economica di cui all'articolo 41 Cost., che vale egualmente per i soggetti pubblici e privati, realizzata attraverso l'imposizione di limitazioni territoriali all'attività delle società pubbliche strumentali.

La Corte riunisce, per analogia di contenuti, i giudizi promossi dalle regioni e dichiara prioritariamente non ammissibili le questioni sollevate con riferimento agli articoli 3 e 41 della Costituzione: ribadisce, a tal fine, che quando vengono sollevate censure di legittimità che assumono a parametro disposizioni della Costituzione diverse da quelle che operano il riparto delle competenze tra lo Stato e le regioni, le censure medesime in tanto possono essere considerate ammissibili in quanto si traducono in una lesione delle competenze regionali stabilite dalla Costituzione.

Passa quindi all'esame delle questioni sollevate con riferimento all'articolo 117 della Costituzione, concernenti la lesione della potestà legislativa regionale in materia di organizzazione degli uffici regionali e degli enti locali.

Il ragionamento seguito dalla Corte trova fondamento nella necessità di tenere distinte e separate due attività dell'ente pubblico, l'attività amministrativa esercitata in forma privatistica e l'attività d'impresa.

La pubblica amministrazione, infatti, può svolgere, tramite società appositamente costituite, entrambe le attività. Tuttavia: nel primo caso avremo una società che, per conto di un ente pubblico, svolge un'attività amministrativa; nel secondo caso avremo una società pubblica che eroga servizi al pubblico (consumatori o utenti) e che opera in regime di concorrenza. Le due tipologie di attività vanno sottoposte alle differenti discipline per esse rispettivamente previste dall'ordinamento.

L'articolo 13 prescrive, appunto, la separazione dello svolgimento delle due attività da parte di un ente pubblico e mira ad evitare che uno stesso soggetto (società) che svolge attività amministrativa possa esercitare anche attività d'impresa, beneficiando, nello svolgimento di quest'ultima, dei privilegi dei quali gode in quanto pubblica amministrazione (si pensi, ad esempio, all'asimmetria informativa) e alterando la *par condicio* con gli altri operatori agenti sul medesimo mercato. Non intende, quindi, limitare la libertà d'iniziativa economica degli enti territoriali ma chiede loro di esercitarla separatamente dall'esercizio dell'attività amministrativa, evitando commistioni lesive della concorrenza.

Ciò premesso, entrando nel merito del contenuto dell'articolo 13, la Corte lo esamina sotto due differenti profili: quello dell'oggetto e quello della finalità.

Dal primo punto di vista, l'articolo 13 disciplina l'attività delle società delle regioni o delle amministrazioni locali: un oggetto che, di per sé, potrebbe potenzialmente rientrare tanto nella materia "organizzazione amministrativa", di competenza del legislatore regionale, quanto nella materia "ordinamento civile", di competenza del legislatore statale. Tuttavia, secondo la Corte, se si guarda al contenuto della disposizione legislativa statale, emerge che essa non è diretta a disciplinare le modalità di esercizio di una funzione amministrativa regionale o degli enti locali, incidendo, quindi, sulla loro

autonomia organizzativa; tale disposizione è, invece, diretta a definire un vero e proprio regime giuridico differenziato per un particolare tipo di soggetti di diritto privato, cioè per quelle persone giuridiche private che sono le società strumentali degli enti territoriali. Di conseguenza, la disciplina dell'articolo 13 rientra nella materia "ordinamento civile", nella quale, per esigenze di uniformità a livello nazionale, va ricompresa la disciplina delle persone giuridiche di diritto privato. Pertanto, sotto questo aspetto, tale disposizione, rientrando nell'ambito di competenza statale, non presenta profili di illegittimità costituzionale.

Dal secondo punto di vista, relativo alla finalità, l'articolo 13 dichiara di voler garantire livelli crescenti di concorrenza e di mercato e assicurare la parità tra gli operatori: di intervenire, quindi, nell'ambito della materia della tutela della concorrenza. La Corte ha in più occasioni delineato i contenuti e i confini della materia "tutela della concorrenza": compete al legislatore statale adottare misure a garanzia del mantenimento di mercati già concorrenziali ma anche misure per favorire lo sviluppo di un mercato o instaurare assetti concorrenziali; in particolare, nell'ambito di tali misure possono rientrare anche quelle volte ad evitare che soggetti dotati di privilegi operino in mercati concorrenziali e estendano sugli stessi la propria posizione dominante. Spetta, comunque, alla Corte valutare rigorosamente gli interventi legislativi statali in tal senso e accertare che siano coerenti con i principi della tutela della concorrenza e proporzionati rispetto ai fini stessi. La finalità dell'articolo 13 è, secondo la Consulta, esattamente in linea con l'esigenza di evitare che soggetti dotati di privilegi operino in mercati concorrenziali; più precisamente, con l'esigenza di impedire che le posizioni di privilegio di cui usufruiscono le società pubbliche introducano fattori di distorsione della concorrenza a scapito degli operatori privati.

In questo senso, quindi:

- a) le disposizioni dell'articolo 13 che vietano alle società in questione di operare per soggetti diversi dagli enti territoriali soci o affidanti, obbligandole ad avere un oggetto sociale esclusivo, mirano ad assicurare la parità nella competizione, che potrebbe essere alterata dall'accesso di soggetti con posizioni di privilegio in determinati mercati;
- b) il divieto per le stesse di detenere partecipazioni in altre società o enti è volto ad evitare che le società pubbliche svolgano indirettamente, attraverso proprie partecipazioni o articolazioni, le attività loro precluse. E', quindi, un divieto complementare al primo. La disposizione, più precisamente, non vieta di detenere qualsiasi partecipazione o di aderire a qualsiasi ente ma solo di detenere partecipazioni in società o enti che operano in settori preclusi alle società stesse;
- c) le disposizioni transitorie, che dispongono in ordine ai contratti conclusi successivamente all'entrata in vigore del decreto legge, sono sanzione e complemento delle disposizioni precedenti e disciplinano, non irragionevolmente, l'adeguamento alla nuova disciplina da parte delle società interessate.

SENTENZA N. 326

ANNO 2008

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. 13 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante «Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale», convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale», promossi con ricorsi della Regione Veneto (nn. 2 ricorsi), della Regione siciliana, della Regione Friuli-Venezia Giulia e della Regione Valle d'Aosta, notificati il 31 agosto, il 5, il 9 e il 10 ottobre 2006, depositati in cancelleria l'11 settembre, l'11, il 12, il 14 e il 19 ottobre 2006 ed iscritti ai nn. 96, 103, 104, 105 e 107 del registro ricorsi 2006.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 24 giugno 2008 il Giudice relatore Sabino Cassese;

*uditi* gli avvocati Mario Bertolissi e Andrea Manzi per la Regione Veneto, Giovanni Pitruzzella per la Regione siciliana, Giandomenico Falcon per la Regione Friuli-Venezia Giulia, Francesco Saverio Marini per la Regione Valle d'Aosta e l'avvocato dello Stato Danilo Del Gaizo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. - La Regione Veneto ha promosso numerose questioni di legittimità costituzionale in via principale del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale) e, tra queste, dell'art. 13 del testo originario del decreto, per violazione degli artt. 3, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione.

Le Regioni Veneto, siciliana, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, con quattro distinti ricorsi, hanno promosso numerose questioni di legittimità costituzionale in via principale del decreto-legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), e, tra queste, dell'art. 13, per violazione dei seguenti parametri costituzionali: art. 3 (tutte le ricorrenti), art. 41 (Regione siciliana e Regione Friuli-Venezia Giulia), art. 97 (Regione Veneto), art. 114 (Regione Veneto), art. 117 (Regione Veneto, Regione Friuli-Venezia Giulia, Regione Valle d'Aosta), art. 118 (Regione Veneto), art. 119 (Regione Veneto e Regione Friuli-Venezia Giulia) e art. 120 (Regione Veneto) della Costituzione, artt. 14, lettera p), e 17, lettera i), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto regionale della Regione siciliana) (Regione siciliana), artt. 4, n. 1, n. 1-bis e n. 6, 8 e 48 e seguenti della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) (Regione Friuli-Venezia Giulia), art. 2, primo comma, lettere a) e b), della legge costituzionale 26 gennaio 1948, n. 4 (Statuto regionale per la Valle d'Aosta) (Valle d'Aosta).

L'articolo censurato impone alcune limitazioni alle società partecipate da Regioni ed enti locali per lo svolgimento di funzioni amministrative o attività strumentali alle stesse.

A norma del comma 1, al fine di evitare alterazioni o distorsioni della concorrenza e del mercato e di assicurare la parità degli operatori, le società a capitale interamente pubblico o misto - costituite dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti, nonché, nei casi consentiti dalla legge, per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza - devono operare esclusivamente con gli enti costituenti ed affidanti, non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto né con gara, e non possono partecipare ad altre società o enti

A norma del comma 2, le predette società sono ad oggetto sociale esclusivo e non possono agire in violazione delle regole di cui al comma 1.

Il comma 3 detta una disciplina transitoria, per la cessazione delle attività non consentite.

Il comma 4 dispone per i contratti conclusi dopo l'entrata in vigore del decreto-legge, prevedendo la nullità dei contratti conclusi in violazione dei commi 1 e 2.

2. - Riservata a separate pronunce la decisione sulle altre disposizioni contenute nel decreto-legge n. 223 del 2006, sia nel testo originario sia in quello risultante dalle modifiche apportate in sede di conversione dalla legge n. 246 del 2006, vengono all'esame della presente pronuncia le questioni relative all'art. 13.

3. - I ricorsi pongono questioni analoghe; deve, quindi, essere disposta la riunione dei relativi giudizi ai fini di una trattazione unitaria e di un'unica decisione.

4. - Non sono ammissibili le questioni sollevate con riferimento agli artt. 114, 118, 119 e 120 Cost., perché non autonomamente argomentate, quindi generiche.

5. - Non sono ammissibili neanche le questioni sollevate con riferimento ai soli artt. 3 e 41 Cost. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, anche successiva alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), non sono ammissibili le censure prospettate dalle Regioni rispetto a parametri costituzionali diversi dalle norme che operano il riparto di competenze con lo

Stato, qualora queste non si risolvano in lesioni delle competenze regionali stabilite dalla Costituzione ([sentenze n. 190 del 2008](#) e, con particolare riferimento all'art. 41 Cost., [n. 272 del 2005](#)).

6. - Le censure sollevate dalla Regione Veneto con il ricorso n. 96 del 2006, proposto prima della conversione del decreto-legge, devono intendersi assorbite in quelle, di identico tenore, sollevate con il ricorso n. 103 del 2006.

7. - Successivamente alla proposizione dei ricorsi, i commi 3 e 4 dell'articolo impugnato sono stati modificati dall'art. 1, comma 720, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Le relative modifiche, pur incidendo sui termini di alcune delle censure formulate dalle ricorrenti, non sono tali da determinare la cessazione della materia del contendere.

8. - Le ulteriori questioni, sollevate dalle Regioni in ordine ad altri parametri costituzionali, non sono fondate.

8.1. - Dette questioni riguardano la lesione, da parte delle disposizioni impuginate, della potestà legislativa regionale in materia di organizzazione degli uffici regionali e degli enti locali, fondata sull'art. 117 Cost. e, per quanto riguarda le Regioni siciliana, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, sulle norme degli statuti speciali (artt. 14, lettera p) e 17, lettera i), del regio decreto legislativo n. 455 del 1946; artt. 4, n. 1, n. 1-bis e n. 6, 8 e 48 e seguenti, della legge costituzionale n. 1 del 1963; art. 2, comma 1, lettere a) e b), della legge costituzionale n. 4 del 1948).

Il parametro costituzionale e le norme statutarie comprendono l'organizzazione dei servizi regionali e i rapporti tra le Regioni e le società, attraverso le quali le Regioni stesse svolgono le loro funzioni. A norma dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, le disposizioni della stessa legge costituzionale, che prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite, si applicano anche alle Regioni a statuto speciale. Ora, mentre la potestà legislativa regionale disciplinata dall'art. 117, quarto comma, è sottoposta solo ai limiti dettati dal primo comma dello stesso articolo, la potestà legislativa delle Regioni a statuto speciale in materia di organizzazione delle società dipendenti, esercenti l'industria o i servizi, deve sottostare agli ulteriori e più severi limiti derivanti dagli artt. 14 e 17 dello statuto della Regione siciliana (rispettivamente, riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente e principi e interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato), dall'art. 4 dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia (principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, norme fondamentali delle riforme economico-sociali, interessi nazionali e delle altre regioni) e dall'art. 2 dello statuto della Regione Valle d'Aosta (principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, interessi nazionali, norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica).

Di conseguenza, si può fare esclusivo riferimento all'art. 117 Cost., in quanto la potestà legislativa da esso conferita assicura una autonomia più ampia di quella prevista dagli statuti speciali. La questione può dunque essere affrontata in termini unitari.

8.2. - Va premesso che non è idonea a escludere un'eventuale lesione della potestà legislativa regionale la previsione contenuta nell'art. 1, comma 1-bis, del decreto-legge n. 223, in base alla quale «le disposizioni di cui al presente decreto si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano in conformità agli statuti speciali e alle relative norme di attuazione». Secondo la giurisprudenza di questa Corte, simili clausole, formulate in termini generici, non hanno l'effetto di escludere una lesione della potestà legislativa regionale ([sentenze nn. 165 e 162 del 2007](#) e nn. [234](#), [118](#) e [88 del 2006](#)).

8.3. - Le disposizioni impugnate definiscono il proprio ambito di applicazione non secondo il titolo giuridico in base al quale le società operano, ma in relazione all'oggetto sociale di queste ultime. Tali disposizioni sono fondate sulla distinzione tra attività amministrativa in forma privatistica e attività d'impresa di enti pubblici. L'una e l'altra possono essere svolte attraverso società di capitali, ma le condizioni di svolgimento sono diverse. Nel primo caso vi è attività amministrativa, di natura finale o strumentale, posta in essere da società di capitali che operano per conto di una pubblica amministrazione. Nel secondo caso, vi è erogazione di servizi rivolta al pubblico (consumatori o utenti), in regime di concorrenza.

Le disposizioni impugnate mirano a separare le due sfere di attività per evitare che un soggetto, che svolge attività amministrativa, eserciti allo stesso tempo attività d'impresa, beneficiando dei privilegi dei quali esso può godere in quanto pubblica amministrazione. Non è negata né limitata la libertà di iniziativa economica degli enti territoriali, ma è imposto loro di esercitarla distintamente dalle proprie funzioni amministrative, rimediando a una frequente commistione, che il legislatore statale ha reputato distorsiva della concorrenza.

Ciò premesso, occorre valutare sia l'oggetto della disciplina, sia la sua finalità.

8.4. - Dal primo punto di vista, le disposizioni in esame riguardano l'attività di società partecipate dalle Regioni e dagli enti locali. Si tratta di un oggetto che può rientrare nella materia dell'organizzazione amministrativa, di competenza legislativa regionale, o, al pari delle previsioni in materia di contratti, pure contenute nell'articolo impugnato, nella materia dell'«ordinamento civile», di competenza legislativa esclusiva dello Stato. L'ambito di tale ultima materia è stato precisato da questa Corte. Essa ha affermato che la potestà legislativa dello Stato comprende gli aspetti che ineriscono a rapporti di natura privatistica, per i quali sussista un'esigenza di uniformità a livello nazionale; che essa non è esclusa dalla presenza di aspetti di specialità rispetto alle previsioni codicistiche; che essa comprende la disciplina delle persone giuridiche di diritto privato; che in essa sono inclusi istituti caratterizzati da elementi di matrice pubblicistica, ma che conservano natura privatistica (sentenze nn. [159](#) e [51 del 2008](#), nn. [438](#) e [401 del 2007](#) e n. [29 del 2006](#)).

La disciplina censurata non rientra nella materia dell'organizzazione amministrativa perché non è rivolta a regolare una forma di svolgimento dell'attività amministrativa. Essa rientra, invece, nella materia - definita prevalentemente in base all'oggetto - «ordinamento civile», perché mira a definire il regime giuridico di soggetti di diritto privato e a tracciare il confine tra attività amministrativa e attività di persone giuridiche private.

8.5. - Dal secondo punto di vista, le disposizioni impugnate hanno il dichiarato scopo di tutelare la concorrenza.

Questa Corte ha così delimitato la «tutela della concorrenza»: la titolarità della relativa potestà legislativa consente allo Stato di adottare misure di garanzia del mantenimento di mercati già concorrenziali e misure di liberalizzazione dei mercati stessi; queste misure possono anche essere volte a evitare che un operatore estenda la propria posizione dominante in altri mercati; l'intervento statale può consistere nell'emanazione di una disciplina analitica, la quale può influire su materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni; spetta alla Corte effettuare un rigoroso scrutinio delle relative norme statali, volto ad accertare se l'intervento normativo sia coerente con i principi della concorrenza, e se esso sia proporzionato rispetto a questo fine (sentenze nn. [63](#) e [51 del 2008](#) e nn. [421](#), [401](#), [303](#) e [38 del 2007](#)).

L'obiettivo delle disposizioni impugnate è quello di evitare che soggetti dotati di privilegi operino in mercati concorrenziali. Dunque, la disciplina delle società con partecipazione pubblica dettata dalla norma statale è rivolta ad impedire che dette società costituiscano fattori di distorsione della concorrenza. Essa rientra, quindi, nella materia - definita prevalentemente in base al fine - della «tutela della concorrenza».

8.6. - Si può riassuntivamente affermare che le disposizioni impugnate sono riconducibili alla competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile, in quanto volte a definire i confini tra l'attività amministrativa e l'attività d'impresa, soggetta alle regole del mercato, e alla competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza, in quanto volte a eliminare distorsioni della concorrenza stessa.

8.7. - Ai fini della riconducibilità della disciplina contestata alla tutela della concorrenza, resta da valutare, indipendentemente da valutazioni di merito sul suo contenuto, la proporzionalità di tale disciplina e, quindi, la sua idoneità a perseguire finalità inerenti alla tutela della concorrenza (sentenze nn. [452](#) e [401 del 2007](#)). Questo scrutinio va operato distintamente per le varie previsioni dell'articolo impugnato.

Vengono in considerazione, in primo luogo, quelle che impediscono alle società in questione di operare per soggetti diversi dagli enti territoriali soci o affidanti, imponendo di fatto una separazione societaria, e obbligandole ad avere un oggetto sociale esclusivo. Esse mirano ad assicurare la parità nella competizione, che potrebbe essere alterata dall'accesso di soggetti con posizioni di privilegio in determinati mercati. Da questo punto di vista, esse non appaiono irragionevoli, né sproporzionate rispetto alle esigenze indicate.

Va valutato, in secondo luogo, il divieto di detenere partecipazioni in altre società o enti. Esso è complementare rispetto alle altre disposizioni considerate. È volto, infatti, a evitare che le società in questione svolgano indirettamente, attraverso proprie partecipazioni o articolazioni, le attività loro precluse. La disposizione impugnata vieta loro non di detenere qualsiasi partecipazione o di aderire a qualsiasi ente, ma solo di detenere partecipazioni in società o enti che operino in settori preclusi alle società stesse. Intesa in questi termini, la norma appare proporzionata rispetto al fine di tutela della concorrenza.

Infine, le ulteriori disposizioni, che dettano una disciplina transitoria e dispongono in ordine ai contratti conclusi successivamente all'entrata in vigore del decreto-legge, costituiscono sanzione e complemento delle disposizioni finora considerate e, a loro volta, regolano non irragionevolmente la fase di adeguamento alla nuova disciplina da parte delle società destinatarie di essa.

#### PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante «Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale», convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, sollevata dalle Regioni Veneto, siciliana, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta in riferimento all'art. 3 della Costituzione, con i ricorsi in epigrafe;

2) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale della stessa norma sollevata dalle Regioni siciliana e Friuli-Venezia Giulia, in riferimento all'art. 41 Cost., con i ricorsi in epigrafe;

3) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale della stessa norma sollevata dalle Regioni Veneto e Friuli-Venezia Giulia, in riferimento all'art. 119 Cost., con i ricorsi in epigrafe;

4) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale della stessa norma sollevata dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 114, 118 e 120 Cost., con i ricorsi in epigrafe;

5) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 del decreto-legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, sollevata dalle Regioni Veneto, siciliana, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, con i ricorsi in epigrafe, con riferimento all'art. 117 Cost.; agli artt. 14, lettera p), e 17, lettera i), dello statuto della Regione siciliana; agli artt. 4, n. 1, n. 1-bis e n. 6, 8 e 48 e seguenti dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia; e all'art. 2, comma 1, lettere a) e b), dello statuto della Regione Valle d'Aosta.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 luglio 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 1° agosto 2008.

<b>Sentenza del 24 ottobre 2008, n. 350</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via incidentale	
<b>Rimettente</b>	Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, sezione IV di Milano	
<b>Interveniente</b>	Regione Lombardia	
<b>Materie</b>	commercio ordinamento della comunicazione	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimento costituzionale</b>	<b>Esito del giudizio</b>

legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6 (Norme per l'insediamento e la gestione dei centri di telefonia in sede fissa)	art. 117 Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
---	----------------	-------------------------------------

### Sintesi

La legge regionale impugnata prescrive, ai fini dell'apertura e gestione di centri di telefonia in sede fissa, un provvedimento espresso di autorizzazione da parte del Comune, subordinato a requisiti (in prevalenza igienico-sanitario e di sicurezza dei locali) ulteriori rispetto a quelli già imposti dallo Stato.

Sebbene la legge regionale impugnata si "autoqualifichi" come incidente in materia di commercio, di potestà legislativa residuale regionale, la Corte ritiene che essa sia attinente alla materia "ordinamento della comunicazione" di competenza concorrente, in quanto, *"anche se sono rinvenibili elementi tipici degli esercizi commerciali"*, l'attività svolta dai centri di telefonia in sede fissa ha come oggetto qualificante l'erogazione di un servizio di comunicazione elettronica.

La Corte esamina, quindi, la legge regionale alla luce della disciplina statale, di cui al decreto legislativo n. 259 del 2003 "Codice delle comunicazioni elettroniche" che, in particolare, sancisce, quali principi generali del settore, la liberalizzazione dei servizi di comunicazione elettronica e la semplificazione procedimentale. Questi principi si concretizzano, rileva la Corte, nella previsione di una "autorizzazione generale", contenuta nello stesso Codice, in virtù della quale l'impresa interessata è abilitata a fornire servizi di comunicazione elettronica a decorrere dalla mera presentazione della propria dichiarazione al Ministero per le comunicazioni, ferma restando la facoltà del Ministero di disporre, ove manchino i requisiti di legge, il divieto di prosecuzione dell'attività.

La censurata legge regionale, prescrivendo, invece, il provvedimento espresso di autorizzazione, peraltro subordinato a requisiti aggravati rispetto a quelli previsti dal Codice, *"confligge con le scelte operate dal legislatore statale in tema di liberalizzazione dei servizi di comunicazione elettronica e di semplificazione procedimentale"* e, conseguentemente, è da dichiararsi costituzionalmente illegittima.

SENTENZA N. 350

ANNO 2008

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Giovanni Maria	FLICK	Presidente
- Francesco	AMIRANTE	Giudice
- Ugo	DE SIERVO	"

- Paolo	MADDALENA	“
- Alfio	FINOCCHIARO	“
- Alfonso	QUARANTA	“
- Luigi	MAZZELLA	“
- Gaetano	SILVESTRI	“
- Sabino	CASSESE	“
- Maria Rita	SAULLE	“
- Giuseppe	TESAURO	“
- Paolo Maria	NAPOLITANO	“

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 1; 3; 4; 8, comma 1, lettere e), f), h) ed i) e comma 2; 9, comma 1, lettera c), e comma 2; e 12 della legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6 (Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa), promossi con ordinanze del 20 settembre 2007 (numero 2 ordinanze), del 29 ottobre 2007, del 26 novembre 2007 (numero 3 ordinanze), del 10 dicembre 2007 (numero 2 ordinanze), del 27 dicembre 2007 e del 22 gennaio 2008, dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, Sezione IV di Milano, iscritte ai numeri 2, 15, 65, 66, 67, 100, 101, 102, 103 e 127 del registro ordinanze 2008 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 7, 8, 13, 16, e 19, prima serie speciale, dell'anno 2008.

*Visto* l'atto di intervento della Regione Lombardia;

*udito* nella camera di consiglio del 24 settembre 2008 il Giudice relatore Ugo De Siervo.

#### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

#### *Considerato in diritto*

1. – Il Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, Sezione IV di Milano, con le ordinanze r.o. nn. 2, 15, 65, 66, 67, 100, 101, 102, 103 e 127 del 2008, adottate nel corso di altrettanti giudizi, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 1; 4; 8, comma 1, lettere e), f), h) ed i), e comma 2; 9, comma 1, lettera c), e comma 2; e 12 della legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6 (Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa), in riferimento agli articoli 3, 15, 41 e 117 della Costituzione.

2. – In tutti i giudizi a quibus i ricorrenti, titolari di centri di telefonia già attivi alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 6 del 2006, hanno impugnato i provvedimenti delle rispettive amministrazioni comunali mediante i quali è stata disposta la cessazione dell'attività da loro svolta «per mancata conformazione ai nuovi requisiti (in prevalenza igienico-sanitari e di sicurezza dei locali) disposti dalla predetta legge regionale».

Nell'ambito di tali giudizi il rimettente ha eccepito l'illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali in attuazione delle quali sono stati adottati i provvedimenti impugnati.

In particolare, il TAR censura l'art. 1, «nella parte in cui riporta la materia oggetto di trattazione alla legislazione residuale regionale sul commercio»; l'art. 4, «che introduce un sistema generalizzato di autorizzazione civica per l'esercizio dell'attività»; l'art. 8,

nella parte in cui introduce – con immediata modifica dei regolamenti vigenti (comma 2) – i nuovi requisiti igienico-sanitari e di sicurezza dei locali, e, specificamente, la previsione: di un servizio igienico in uso esclusivo del personale dipendente (lettera e); di un servizio igienico riservato al pubblico, anche prossimo al locale nel caso di esercizi già attivi all'entrata in vigore della presente legge, ma ad uso esclusivo dello stesso per il locale con superficie fino a 60 metri quadrati; di un ulteriore servizio igienico per il locale di dimensioni superiori (lettera f); «uno spazio di attesa all'interno del locale di almeno 9 metri quadrati, fino a 4 postazioni telefoniche, provvisto di idonei sedili posizionati in modo da non ostruire le vie di esodo» (lettera h); la superficie minima (pari a 1 metro quadrato) per ogni postazione e la sua collocazione in modo da garantire un percorso di esodo, libero da qualsiasi ingombro, nonché la larghezza minima di 1,20 metri (lettera i).

Sono censurati, altresì, gli artt. 9, comma 1, lettera c), e comma 2, e 12, che regolano il regime transitorio per i vecchi esercizi, nel senso che la prescritta autorizzazione è revocata, senza possibilità di proroga, «quando il titolare non abbia adempiuto all'obbligo di porsi in regola con le vigenti norme, prescrizioni e autorizzazioni in materia edilizia, urbanistica ed igienico-sanitaria, nonché con le disposizioni sulla destinazione d'uso dei locali e degli edifici, prevenzione incendi e sicurezza, preventivamente all'avvio dell'attività come previsto dall'articolo 4, ovvero entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge ai sensi dell'articolo 12».

Tali disposizioni, ad avviso del rimettente, violerebbero l'art. 117 della Costituzione, in quanto, incidendo sulla materia (concorrente) dell'ordinamento delle comunicazioni, sarebbero incompatibili con il principio di proporzionalità, di derivazione comunitaria (art. 117, primo comma). Sarebbero, inoltre, lesive delle competenze esclusive del legislatore statale in ordine alla «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e) Cost., ed alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.).

Le disposizioni regionali violerebbero altresì l'art. 117, terzo comma, Cost. ponendosi in contrasto con i principi fondamentali dettati dal legislatore statale in ordine al regime autorizzatorio: principi desumibili dagli artt. 2, 3, 4 e 25 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche).

Esse contrasterebbero, inoltre, con gli artt. 3 e 41 della Costituzione, dal momento che l'introduzione, con efficacia retroattiva, di nuovi e più rigorosi requisiti strutturali e igienico-sanitari determinerebbe una illegittima disparità di trattamento tra i centri di telefonia già attivi (chiamati, in tempi brevi e con costi elevati, ad effettuare le necessarie opere di adeguamento) e quelli aperti successivamente all'entrata in vigore delle censurate disposizioni, con ripercussioni negative sulla libertà di iniziativa economica privata e sull'assetto concorrenziale del mercato.

Infine, ad avviso del TAR, le disposizioni in oggetto sarebbero incompatibili con l'art. 15 della Costituzione, introducendo misure idonee a nuocere alla libertà di comunicazione.

3. – Le ordinanze di rimessione sollevano questioni identiche, onde i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione.

4. – Le questioni sollevate in otto delle suddette ordinanze (r.o. nn. 2, 15, 65, 66, 101, 102, 103 e 127 del 2008) sono manifestamente inammissibili per carente descrizione delle fattispecie concrete.

Non è infatti sufficiente il pur ampio andamento argomentativo in tema di rilevanza sviluppato in termini identici nei diversi atti di rimessione. Il giudice a quo ha fornito solo generiche indicazioni in ordine agli effetti delle disposizioni impugnate sulle situazioni giuridiche vantate dalle parti ricorrenti, omettendo tuttavia la doverosa descrizione delle specifiche violazioni asseritamente riscontrate dalle amministrazioni comunali.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'insufficiente descrizione della fattispecie, giacché impedisce di vagliare l'effettiva applicabilità delle censurate disposizioni ai casi dedotti, si risolve in carente motivazione sulla rilevanza della questione, determinandone, conseguentemente, la manifesta inammissibilità, risultando peraltro preclusa, in virtù del principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione, l'acquisizione di elementi di conoscenza attingendo direttamente al fascicolo di causa (fra le decisioni più recenti: ordinanze [n. 224](#), [n. 223](#), [n. 217](#), [n. 210](#) e [n. 174 del 2008](#); [n. 251 del 2007](#), [n. 303](#) e [n. 164 del 2006](#)).

5. – Diversamente, nelle ordinanze r.o. nn. 67 e 100 del 2008, il TAR riferisce espressamente che i provvedimenti comunali di interruzione della attività dei centri di telefonia sono stati adottati in ragione del mancato conseguimento dell'autorizzazione prevista e disciplinata dalla legge regionale n. 6 del 2006.

In particolare, nell'ordinanza r.o. n. 67, il rimettente non solo espressamente richiama l'ordinanza comunale di cessazione dell'attività «emessa ai sensi e per gli effetti della l.r. 6/2006», ma aggiunge che tale provvedimento specifica «che l'attività medesima potrà essere eventualmente ripresa solo dopo aver regolarizzato le violazioni riscontrate durante il sopralluogo citato in premessa ed ottenuto regolare autorizzazione ai sensi dell'art. 4 della citata legge regionale n. 6/2006».

Quanto alla ordinanza r.o. n. 100 del 2008, il rimettente riferisce che la chiusura del centro di telefonia gestito dal ricorrente è stata disposta in quanto «esercitato in assenza della prescritta autorizzazione di cui alla legge regionale 3 marzo 1996 (recte: 2006), n. 6».

Dal momento che tutta la disciplina della legge regionale n. 6 del 2006 (e tanto più i fondamentali artt. 4 e 9, entrambi impugnati) è caratterizzata da questa speciale e nuova autorizzazione comunale «per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa», lo specifico riferimento operato in queste due ordinanze al nuovo istituto è sufficiente a giustificare la rilevanza delle censure prospettate in relazione all'art. 4, nonché agli artt. 9 e 12, i quali estendono la nuova disciplina ai centri di telefonia preesistenti all'entrata in vigore della legge regionale. Inammissibili sono, invece, le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione all'art. 8, non avendo il rimettente specificato se e quali fossero i requisiti igienico-sanitari accertati in concreto come mancanti, se, cioè, fossero proprio quelli censurati. Tale omessa specificazione si risolve, ancora una volta, in un difetto di motivazione sulla rilevanza delle questioni.

6. – Quanto al merito delle dedotte questioni di legittimità costituzionale, il rimettente lamenta l'avvenuta configurazione, ad opera del legislatore lombardo, di «un regime autorizzativo ulteriore e duplicativo» rispetto al sistema delineato in sede comunitaria e recepito con il decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche).

Al fine di appurare la fondatezza delle censure prospettate, appare necessario soffermare l'attenzione sull'inquadramento della disciplina legislativa regionale in oggetto nelle materie di cui all'art. 117 Cost.

L'art. 1 della legge regionale n. 6 del 2006 ascrive la disciplina dei centri in questione alla materia del commercio, come ribadito dal successivo art. 2, comma 2, lettera a), a mente del quale per "centro di telefonia in sede fissa" s'intende «qualsiasi struttura ove è svolta l'attività commerciale in via esclusiva di cessione al pubblico di servizi telefonici». Inoltre, la successiva lettera b) dello stesso art. 2, comma 2, considera quale "cessione al pubblico di servizi telefonici" «ogni attività commerciale che importi una connessione telefonica o telematica allo scopo di fornire servizi di telefonia vocale indipendentemente dalle tecnologie di commutazione utilizzate, da realizzarsi nei locali o sulle superfici aperti al pubblico e a tale scopo attrezzati, nonché l'attività di vendita di schede telefoniche». La difesa regionale, dal canto suo, ribadisce che «il nucleo essenziale dell'intervento legislativo regionale è da identificarsi nelle modalità di esercizio dell'attività commerciale».

Questa collocazione materiale è contestata dall'autorità rimettente che, al contrario, riconduce i centri di telefonia tra i "servizi di comunicazione elettronica" di cui all'art. 2, paragrafo 1, lettera c), della Direttiva n. 2002/21/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio istitutiva di un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica), ai sensi del quale sono tali «i servizi forniti di norma a pagamento consistenti esclusivamente o prevalentemente nella trasmissione di segnali su reti di comunicazioni elettroniche, compresi i servizi di telecomunicazioni e i servizi di trasmissione nelle reti utilizzate per la diffusione circolare radiotelevisiva, ma ad esclusione dei servizi che forniscono contenuti trasmessi utilizzando reti e servizi di comunicazione elettronica o che esercitano un controllo editoriale su tali contenuti».

È opportuno premettere che la pluralità degli interessi incisi dalla legge può determinare, sul piano del riparto della funzione legislativa tra Stato e Regioni, una convergenza di titoli competenziali su determinate aree materiali o su singoli oggetti. In situazioni del genere, questa Corte ha più volte chiarito che «occorre fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina stabilita delle 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. 449 del 2006](#) e [n. 285 del 2005](#))» ([sentenza n. 165 del 2007](#); analogamente [sentenza n. 430 del 2007](#)).

Nel presente giudizio, questa Corte osserva che la legge regionale scrutinata ha come oggetto assolutamente caratterizzante la determinazione, per una particolare categoria di esercizi qualificati come "commerciale", di speciali requisiti necessari perché i Comuni possano rilasciare un'apposita autorizzazione ai nuovi, così come ai preesistenti, centri di telefonia. In assenza di questa autorizzazione, o in caso di revoca della medesima, è vietato «l'esercizio dell'attività di cessione al pubblico del servizio di telefonia in sede fissa». Pacifica conferma di questa lettura della legge si trova nella prassi amministrativa, ad iniziare dalle circolari esplicative della legge censurata inviate dalla Regione ai Sindaci dei Comuni della Lombardia.

Ora, anche prescindendosi dalla integrale sovrapposizione della analitica disciplina legislativa alla potestà regolamentare ed amministrativa propria dei Comuni (profilo che, pur presentando aspetti problematici, non può essere scrutinato in questa sede, in quanto non oggetto di specifica e motivata doglianza), appare evidente che la legge regionale si riferisce ad una particolare attività prevista e disciplinata dal succitato Codice delle comunicazioni elettroniche come «servizio di comunicazione elettronica»,

il cui art. 1, comma 1, lettera gg), riproduce testualmente il già riportato art. 2, paragrafo 1, lettera c) della suddetta Direttiva comunitaria del 2002.

Al riguardo non è fondata la tesi difensiva regionale secondo cui non sarebbe applicabile la nozione di “servizi di comunicazione elettronica” in quanto i centri di telefonia «si limitano, svolgendo una funzione di “intermediari”, a mettere a disposizione del pubblico personal computer o telefoni e usufruiscono a loro volta dei servizi di fornitura delle reti emanati dalle varie aziende».

In realtà, tale attività rientra specificamente nella nozione di servizio di comunicazione elettronica come definito dal Codice, in quanto, appunto, consistente nell’erogazione del servizio di trasmissione di segnali su reti di comunicazione elettronica, ovvero del servizio di telecomunicazione.

Peraltro, la ratio e la lettera di tutto il Codice sono nel senso di disciplinare l’intero arco delle comunicazioni elettroniche fino ai diritti di accesso ai mezzi da parte degli utenti. L’art. 25 del predetto Codice, che contempla – come si vedrà meglio successivamente – un’autorizzazione generale ed il relativo allegato n. 9 sono espliciti nel riferirsi anche ai fornitori al pubblico di «servizi di comunicazione elettronica».

In tal senso, d’altra parte, risulta orientata la pacifica prassi amministrativa in atto anche nella Regione Lombardia: i gestori dei centri di telefonia, infatti, per mezzo del modello di cui al succitato allegato n. 9, denunciano l’inizio attività all’ispettorato territoriale del Ministero delle Comunicazioni, ai sensi e con le modalità di cui all’art. 25, comma 2, del predetto Codice.

Certamente, nell’attività posta in essere dai centri di telefonia sono rinvenibili alcuni degli elementi tipici degli esercizi commerciali, tant’è vero, ad esempio, che l’art. 6 della legge regionale in questione si occupa proprio degli orari e delle modalità di esercizio di tale attività (profili ascrivibili alla materia del “commercio”: si vedano le sentenze [n. 243 del 2005](#) e [n. 76 del 1972](#)). Tuttavia, trattasi di elementi accessori e strumentali rispetto all’oggetto qualificante l’attività svolta dai centri di telefonia in sede fissa, consistente nella erogazione di un servizio di comunicazione elettronica.

Nei centri di telefonia, invero, lo scambio di un servizio verso la corresponsione di un prezzo afferisce a beni ed esigenze fondamentali della persona e, nel contempo, della comunità, coinvolgendo interessi individuali (correlati alla comunicazione con altre persone) e generali (difesa e sicurezza dello Stato; protezione civile; salute pubblica; tutela dell’ambiente; riservatezza e protezione dei dati personali), diversamente da quanto accade nelle ordinarie attività commerciali di cui all’art. 4 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).

7. – Questa Corte, nella [sentenza n. 336 del 2005](#), ha già riconosciuto come il Codice delle comunicazioni elettroniche, al fine di adeguarsi alla normativa comunitaria, in generale ha inteso perseguire «l’obiettivo della liberalizzazione e semplificazione delle procedure anche al fine di garantire l’attuazione delle regole della concorrenza».

Nella medesima sentenza si è anche affermato che le disposizioni del suddetto Codice intervengono in molteplici ambiti materiali, diversamente tra loro caratterizzati in relazione al riparto della competenza legislativa fra Stato e Regioni: sono, infatti, rinvenibili in questo settore titoli di competenza esclusiva statale («ordinamento civile», «coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale», «tutela della concorrenza»), e titoli di competenza legislativa ripartita («tutela della salute», «ordinamento della comunicazione», «governo del territorio»). Vengono, infine, in rilievo anche materie di competenza legislativa

residuale delle Regioni, quali, in particolare, l'«industria» ed il «commercio» (alle quali la pronuncia del 2005 non dava particolare rilievo, in quanto estranee agli ambiti allora presi in considerazione).

Non è invece pertinente, in questa sede, l'evocazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, in quanto la disciplina regionale dei centri di telefonia non incide sulla «determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto» ([sentenza n. 168 del 2008](#); si vedano altresì le sentenze [n. 50 del 2008](#); [n. 387 del 2007](#) e [n. 248 del 2006](#)).

Nel presente giudizio, per le ragioni illustrate sopra, viene in rilievo la disciplina dettata dal Codice delle comunicazioni elettroniche, e in particolare, dall'art. 3, il quale espressamente fissa i principi generali del settore delle comunicazioni elettroniche.

In questa sede, di particolare rilievo appaiono le disposizioni del comma 1, che garantisce «i diritti inderogabili di libertà delle persone nell'uso dei mezzi di comunicazione elettronica, nonché il diritto di iniziativa economica ed il suo esercizio in regime di concorrenza, nel settore delle comunicazioni elettroniche», nonché del comma 2, secondo cui «la fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica, che è di preminente interesse generale, è libera». È evidente che disposizioni del genere sono espressione della competenza esclusiva dello Stato in tema di «tutela della concorrenza» e di «ordinamento civile», prima ancora di costituire principi fondamentali in tema di «ordinamento della comunicazione».

Ciò non toglie che lo stesso Codice, al comma 3 del medesimo art. 3, preveda anche la possibilità di porre «limitazioni derivanti da esigenze della difesa e della sicurezza dello Stato, della protezione civile, della salute pubblica e della tutela dell'ambiente e della riservatezza e protezione dei dati personali». Limitazioni, tuttavia, che devono essere «poste da specifiche disposizioni di legge o da disposizioni regolamentari di attuazione». Dal canto suo, il successivo art. 4 pone fra gli «obiettivi generali della disciplina di reti e servizi di comunicazione elettronica» la garanzia di un «accesso al mercato delle reti e servizi di comunicazione elettronica secondo criteri di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità», nonché la promozione della «semplificazione dei procedimenti amministrativi e la partecipazione ad essi dei soggetti interessati, attraverso l'adozione di procedure tempestive, non discriminatorie e trasparenti nei confronti delle imprese che forniscono reti e servizi di comunicazione elettronica».

8. – I principi generali del Codice trovano concretizzazione nella previsione di una «autorizzazione generale» che l'art. 25 del Codice richiede per lo svolgimento dell'attività di fornitura di servizi di comunicazione elettronica. Tale autorizzazione «consegue alla presentazione» al Ministero per le comunicazioni da parte degli interessati di una apposita dichiarazione «contenente l'intenzione di iniziare la fornitura di reti o servizi di comunicazione elettronica, unitamente alle informazioni strettamente necessarie per consentire al Ministero di tenere un elenco aggiornato dei fornitori di reti e di servizi di comunicazione elettronica» ed integrata da quanto appositamente richiesto dall'allegato n. 9 del Codice.

Coerente rispetto al principio di libertà nell'attività di fornitura ed all'obiettivo della massima semplificazione dei procedimenti è la circostanza che la dichiarazione costituisca denuncia di inizio attività, di modo che «l'impresa è abilitata ad iniziare la propria attività a decorrere dall'avvenuta presentazione della dichiarazione»; il Ministero può solo disporre, entro il termine di sessanta giorni, «se del caso, con

provvedimento motivato da notificare agli interessati entro il medesimo termine, il divieto di prosecuzione dell'attività» laddove verifichi d'ufficio la mancanza dei requisiti richiesti (art. 25, comma 4).

Rispetto a questo «quadro normativo istituito dallo Stato membro» (si tratta della definizione di «autorizzazione generale» secondo l'art. 2, comma 2, lettera a, della Direttiva 7 marzo 2002, n.2002/20/CE), si pone in palese contrasto la censurata legge regionale. Essa, infatti, in nome della propria competenza legislativa in materia di commercio, pretende di disciplinare organicamente «l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa», prevedendo, all'art. 4, la necessità di uno speciale provvedimento autorizzatorio, diverso ed ulteriore rispetto a quello previsto dall'art. 25 del Codice che il Comune è chiamato a concedere o negare entro novanta giorni dalla presentazione della domanda, e al cui rilascio è subordinato l'esercizio dell'attività.

Inoltre, il conseguimento del provvedimento autorizzatorio è subordinato dal citato art. 4 alla sussistenza di requisiti alquanto eterogenei (“moralì” per i titolari ed i gestori – art. 3; di disponibilità dei locali – art. 4; di caratteristiche igienico-sanitarie, di presenza di sufficienti misure di sicurezza dei luoghi di lavoro e di prevenzione degli incendi – art. 8; di natura urbanistica – art. 7; ecc.), i quali si sovrappongono, largamente ed in diversi ambiti, ai requisiti previsti dal Codice e dalle leggi a cui questo rinvia e, soprattutto, contraddicono palesemente l'unicità del procedimento autorizzativo e le collegate esigenze di semplificazione e tempestività dei procedimenti.

Non vi è dubbio che il comma 1 dell'art. 25 del Codice (riproducendo quanto in generale determinato dal comma 3 dell'art. 3 del medesimo testo) prevede che la libertà nella fornitura di servizi di comunicazione elettronica possa essere limitata anche «da specifiche disposizioni» che siano «giustificate da esigenze della difesa e della sicurezza dello Stato e della sanità pubblica, compatibilmente con le esigenze della tutela dell'ambiente e della protezione civile». Tuttavia, queste disposizioni possono solo integrare la procedura autorizzativa prevista dall'art. 25 (d'altra parte, lo stesso allegato 9 al Codice prevede che il dichiarante, al momento della richiesta di autorizzazione, debba garantire anche il rispetto «delle condizioni che possono essere imposte alle imprese in virtù di altre normative non di settore») o temporaneamente ad essa sommarsi in casi di emergenza (si veda il primo comma dell'art. 7 del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, recante «Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale», convertito, con modificazioni, nella legge 31 luglio 2005, n. 155, che fino al 31 dicembre 2008 prevede la necessità anche di una licenza del Questore).

Confligge, dunque, con le scelte operate dal legislatore statale in tema di liberalizzazione dei servizi di comunicazione elettronica e di semplificazione procedimentale la introduzione, ad opera del legislatore regionale, di un vero e proprio autonomo procedimento autorizzatorio per lo svolgimento dell'attività dei centri di telefonia; ferma restando la possibilità per i Comuni, tramite la loro potestà regolamentare, e le Regioni, tramite la loro potestà legislativa, di disciplinare specifici profili incidenti anche su questo settore.

Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dei criteri di riparto delle competenze di cui all'art. 117 della Costituzione, degli artt. 1, 4, 9, comma 1, lettera c), e comma 2, e 12, della legge regionale n. 6 del 2006.

9. – Pur restando escluse dall'oggetto del giudizio le altre norme della legge della Regione Lombardia, non validamente impugnate, questa Corte rileva che la riscontrata illegittimità costituzionale degli artt. 1, 4, 9, comma 1, lettera c), e comma 2, e 12, non può che estendersi all'intera legge regionale n. 6 del 2006.

Invero, l'assetto normativo concepito dal legislatore lombardo s'irradia dalle suddette disposizioni che configurano l'autorizzazione ivi prevista quale nucleo essenziale del prescelto regime amministrativo. Tutti gli altri articoli della legge regionale censurata risultano avvinti da un inscindibile rapporto strumentale alle disposizioni dichiarate incostituzionali. E, pertanto, il vizio d'incostituzionalità si proietta sull'intera disciplina dei centri di telefonia, determinandone la complessiva caducazione ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

10. – Le residue censure, riferite agli altri parametri evocati, restano assorbite.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi;

a) *dichiara* la illegittimità costituzionale degli artt. 1, 4, 9, comma 1, lettera c), e comma 2, e 12, della legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6 (Norme per l'insediamento e la gestione di centri di telefonia in sede fissa);

b) *dichiara*, ai sensi dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale delle restanti disposizioni della legge della Regione Lombardia n. 6 del 2006;

c) *dichiara* la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, in riferimento agli articoli 3, 15, 41 e 117 della Costituzione, con le ordinanze r.o. nn. 67 e 100 del 2008 dal Tribunale amministrativo regionale della Lombardia nei confronti dell'art. 8, comma 1, lettere e), f), h) ed i), e comma 2, della legge della Regione Lombardia n. 6 del 2006;

d) *dichiara* la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale amministrativo regionale della Lombardia con le ordinanze r.o. nn. 2, 15, 65, 66, 101, 102, 103 e 127 del 2008.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2008.

F.to:

Giovanni Maria FLICK, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 ottobre 2008.

Sentenza del 24 ottobre 2008, n. 351		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via incidentale	
<b>Rimettente</b>	Consiglio di Stato, sezione V	
<b>Intervenienti</b>	soggetti privati	
<b>Materia</b>	ordinamento e organizzazione amministrativa regionale	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimento costituzionale</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art. 1, commi 1 e 2, legge della Regione Lazio 13 giugno 2007, n. 8 (Disposizioni concernenti cariche di organi di amministrazione di enti pubblici dipendenti decaduti ai sensi di norme legislative regionali dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale)	art. 97 Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
<b>Sintesi</b>		
<p>Con la precedente sentenza n. 104/2007 la Corte costituzionale aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 71, commi 1, 3 e 4 lett. a) della legge della Regione Lazio 17 febbraio 2005, n. 9 e dell'art. 55 comma 4, dello Statuto regionale nella parte in cui prevedeva la decadenza automatica dei direttori generali delle aziende sanitarie locali il novantesimo giorno successivo alla prima seduta del Consiglio regionale.</p> <p>La Regione Lazio, prima ancora che si concludesse il procedimento giurisdizionale per l'annullamento dei provvedimenti amministrativi assunti in applicazione delle succitate norme dichiarate illegittime, approvava la legge regionale 13 giugno 2007, n. 8, con la quale disponeva che la Giunta regionale, nei confronti dei componenti di organi istituzionali di enti pubblici dipendenti (e quindi fra essi anche i direttori generali delle aziende sanitarie locali) decaduti dalla carica per effetto di norme legislative dichiarate costituzionalmente illegittime, era autorizzata alternativamente a reintegrarli nelle loro cariche (ripristinando quindi i relativi contratti di lavoro) ovvero ad offrire loro un equo indennizzo. Quando, comunque, il rapporto di lavoro fosse stato interrotto di fatto per oltre sei mesi, era consentita soltanto l'attribuzione di un equo indennizzo.</p> <p>La V sezione del Consiglio di Stato, sospettando che la richiamata legge regionale n. 8 del 2007 operasse una surrettizia reintroduzione di quel meccanismo di <i>spoil system</i> che la Corte costituzionale aveva censurato per violazione dei principi di imparzialità e di</p>		

buon andamento dell'amministrazione, di cui all'articolo 97 Cost., sollevava una nuova questione di legittimità costituzionale.

Con la sentenza in esame la Consulta dichiara costituzionalmente illegittima anche la l.r. 8/2007, in quanto i principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, di cui al citato art. 97 Cost., esigono che la posizione del direttore generale sia circondata da garanzie, le quali non mirano a proteggere soltanto il direttore generale come dipendente, ma anche e soprattutto gli interessi collettivi sottesi a questi principi costituzionali. Pertanto, un sistema di automatica cessazione dell'incarico che non rispetti il giusto procedimento e che prescindendo dall'accertamento dei risultati conseguiti si pone in contrasto con i principi di buon andamento e imparzialità e, conseguentemente, pregiudica gli interessi collettivi, i quali non possono ricevere alcun ristoro da quelle forme di riparazione economica previsti dalla legge regionale impugnata. Anzi, paradossalmente, il pregiudizio arrecato agli interessi collettivi risulta addirittura aggravato, in quanto alla scelta amministrativa illegittima di dichiarare automaticamente decaduto il dirigente si affianca, per la collettività, un aggiuntivo costo finanziario, costituito dall'esborso economico spettante al dirigente ingiustamente cessato dall'incarico.

Infine, la Consulta ritiene del tutto influente ai fini della decisione la deliberazione legislativa approvata, nelle more del giudizio, dal Consiglio regionale del Lazio, la quale, modificando la legge regionale impugnata, prevedeva la sostituzione della originaria previsione alternativa di equo indennizzo (di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), l.r. 8/2007) con il risarcimento del danno, nonché la ridefinizione dell'ambito temporale di operatività della possibilità della deliberazione alternativa da parte della Giunta regionale (di cui all'art. 1, comma 2).

SENTENZA N. 351

ANNO 2008

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Giovanni Maria	FLICK	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 1 e 2, della legge della Regione Lazio 13 giugno 2007, n. 8 (Disposizioni concernenti cariche di organi di amministrazione di enti pubblici dipendenti decaduti ai sensi di norme legislative regionali dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale), promosso con ordinanza del 16 ottobre 2007 dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Franco Condò contro la Regione Lazio ed altri, iscritta al n. 88 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2008.

*Visti* gli atti di costituzione di Franco Condò e Pietro Grasso;

*udito* nell'udienza pubblica del 21 ottobre 2008 il Giudice relatore Sabino Cassese;

*uditi* gli avvocati Francesco Castiello e Guido De Santis per Franco Condò e Rosaria Russo Valentini per Pietro Grasso.

### *Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

1. - Il Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Lazio 13 giugno 2007, n. 8 (Disposizioni concernenti cariche di organi di amministrazione di enti pubblici dipendenti decaduti ai sensi di norme legislative regionali dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale), per violazione degli articoli 3, 24, 97, 101, 103, 113 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

In particolare, secondo il Collegio rimettente, la violazione dell'art. 97 della Costituzione deriverebbe dalla circostanza che le disposizioni impugnate escludono la obbligatoria reintegrazione del dirigente che sia automaticamente decaduto dall'incarico in base ad una disposizione dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale. Tali disposizioni, nel prevedere la facoltà della Giunta regionale di offrire al dirigente un indennizzo in luogo della reintegrazione e, soprattutto, nel disporre l'obbligo della Giunta stessa di offrire l'indennizzo nel caso di interruzione di fatto del rapporto per un periodo superiore a sei mesi, avrebbero l'effetto – secondo il rimettente – di «reintrodurre la possibilità di far luogo a quel meccanismo di spoils system che la Corte costituzionale ha già rilevato non conforme a Costituzione», dal momento che, «a ben vedere, la l. r. n. 8 del 2007 non è altro che una forma onerosa di spoils system».

1.2. - In via preliminare, va rilevato che risulta influente, ai fini di questa decisione, la proposta di legge regionale di modifica delle disposizioni censurate, già approvata e non ancora pubblicata, cui ha fatto riferimento la difesa della parte privata costituita (controinteressata nel giudizio a quo), nella sua richiesta, non accolta, di rinvio dell'udienza di discussione. La Corte, infatti, ritiene che il contenuto di tale proposta – che riguarda la sostituzione della originaria previsione alternativa dell'offerta di equo indennizzo (di cui alla lettera b, dell'articolo 1, comma 1, della legge regionale Lazio n. 8 del 2007) con il risarcimento del danno, nonché la ridefinizione dell'ambito temporale di operatività della possibilità della deliberazione alternativa da parte della Giunta regionale (di cui all'art. 1, comma 2) – lascerebbe inalterato, per quanto rileva ai fini della presente questione, l'assetto normativo denunciato come costituzionalmente illegittimo dal giudice a quo e non inciderebbe, in considerazione dei profili di

legittimità costituzionale prospettati, sulla decisione che il giudice rimettente è chiamato ad adottare.

1.3. - Vanno inoltre disattese le eccezioni di inammissibilità sollevate, nel corso dell'udienza, dalla difesa del controinteressato nel giudizio principale, secondo la quale la questione posta dal rimettente sarebbe priva di rilevanza, da un lato, in ragione dell'intervenuto decorso, nelle more del giudizio, dell'originario termine di durata dell'incarico, e, dall'altro lato, in virtù dell'intervenuta approvazione dell'art. 1, comma 79, della legge regionale 11 agosto 2008, n. 14 (Assestamento del bilancio annuale e pluriennale 2008-2010 della Regione Lazio), per cui «sono prorogati sino al 30 giugno 2010 i contratti dei direttori generali delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere attualmente in carica».

Con riferimento alla prima eccezione di inammissibilità, il giudice rimettente, argomentando in modo non irragionevole, ha ritenuto che il suo potere di concedere la tutela cautelare resti insensibile rispetto alla circostanza di fatto del decorso del termine originariamente fissato per l'incarico, dal momento che «il lasso di tempo occorrente ad ottenere tutela giurisdizionale [...] non può mai risolversi in pregiudizio per la parte che la richiede».

In relazione alla seconda eccezione di inammissibilità, va osservato che una legge che proroghi la durata degli incarichi dei direttori generali in carica non può avere l'effetto di sanare l'eventuale illegittimità degli atti con cui essi sono stati conferiti.

2. - La questione è fondata con riferimento all'art. 97 Cost..

A differenza di quanto accade nel settore privato, nel quale il potere di licenziamento del datore di lavoro è limitato allo scopo di tutelare il dipendente, nel settore pubblico il potere dell'amministrazione di esonerare un dirigente dall'incarico e di risolvere il relativo rapporto di lavoro, è circondato da garanzie e limiti che sono posti non solo e non tanto nell'interesse del soggetto da rimuovere, ma anche e soprattutto a protezione di più generali interessi collettivi. Si tratta di interessi che trovano riconoscimento nelle norme costituzionali, come questa Corte ha di recente chiarito con la [sentenza n. 103 del 2007](#) e, con specifico riferimento alla posizione dei direttori generali di aziende sanitarie locali, con la [sentenza n. 104 del 2007](#). In tale ultima pronuncia, in particolare, la Corte ha affermato che «l'imparzialità e il buon andamento esigono che la posizione del direttore generale sia circondata da garanzie». Le garanzie non mirano soltanto a proteggere il direttore generale come dipendente, ma discendono anche da principi costituzionali posti a protezione di interessi pubblici: l'imparzialità amministrativa, con cui, secondo quanto affermato da questa Corte, contrasta un regime di automatica cessazione dell'incarico che non rispetti il giusto procedimento; il buon andamento, che risulta pregiudicato, sempre in base alla giurisprudenza di questa Corte, da un sistema di automatica sostituzione dei dirigenti che prescindano dall'accertamento dei risultati conseguiti.

Da tutto ciò deriva, sul piano degli strumenti di tutela, che forme di riparazione economica, quali, ad esempio, il risarcimento del danno o le indennità riconosciute dalla disciplina privatistica in favore del lavoratore ingiustificatamente licenziato, non possono rappresentare, nel settore pubblico, strumenti efficaci di tutela degli interessi collettivi lesi da atti illegittimi di rimozione di dirigenti amministrativi. In particolare, la circostanza che il direttore generale di azienda sanitaria locale, rimosso automaticamente e senza contraddittorio, riceva, in applicazione della disposizione legislativa regionale impugnata, un ristoro economico, non attenua in alcun modo il pregiudizio da quella rimozione arrecato all'interesse collettivo all'imparzialità e al

buon andamento della pubblica amministrazione. Tale pregiudizio, anzi, appare in certa misura aggravato, dal momento che, come correttamente rileva il Collegio rimettente alludendo ad una «forma onerosa di spoils system», la collettività subisce anche un aggiuntivo costo finanziario: all'obbligo di corrispondere la retribuzione dei nuovi dirigenti sanitari, nominati in sostituzione di quelli automaticamente decaduti, si aggiunge, infatti, quello di corrispondere a questi ultimi un ristoro economico. Gli altri profili di censura restano assorbiti.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Lazio 13 giugno 2007, n. 8 (Disposizioni concernenti cariche di organi di amministrazione di enti pubblici dipendenti decaduti ai sensi di norme legislative regionali dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2008.

F.to:

Giovanni Maria FLICK, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 ottobre 2008.

<b>Sentenza del 24 ottobre 2008, n. 352</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Conflitto di attribuzione	
<b>Ricorrente</b>	Regione Sicilia	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei Ministri	
<b>Materie</b>	autonomie speciali organi regionali	
<b>Atto impugnato</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 gennaio 2008	articoli 8, 9 e 10 del R.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana)	competenza dello Stato ad adottare l'atto impugnato
<b>Sintesi</b>		
<p>La Regione siciliana ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 gennaio 2008 con il quale, a decorrere dal 18 gennaio 2008, è stata accertata la sospensione del sig. Salvatore Cuffaro dalla carica di deputato dell'Assemblea regionale e di Presidente della Regione siciliana ai sensi dell'art. 15, comma 4-<i>bis</i>, della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazioni di pericolosità sociale).</p> <p>La sospensione, prevista dal citato articolo 15 in caso di condanna non definitiva per determinate tipologie di reato (alla quale fa seguito l'eventuale decadenza in caso di condanna definitiva), determina l'immediato allontanamento dell'interessato dalla carica, con conseguente impossibilità di compiere qualunque atto, nonché l'impossibilità per il sospeso di essere computato per la verifica del numero legale o per la «determinazione di qualsivoglia <i>quorum</i>».</p> <p>Secondo la Regione il decreto impugnato, tra l'altro, violerebbe gli articoli 8, 9, e 10 dello Statuto della Regione Sicilia, come modificato dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano). La riforma costituzionale del 2001, che ha diversamente disciplinato l'elezione del Presidente della Regione, avrebbe determinato, secondo la Regione ricorrente, la sopravvenuta inapplicabilità del citato articolo 15, comma 4-<i>bis</i>, della legge n. 55 del 1990, nella parte in cui prevede la sospensione del presidente della Regione dalla propria carica.</p> <p>La Corte costituzione giudica non fondato il ricorso.</p> <p>Spetta allo Stato e, per esso, al Presidente del Consiglio dei ministri, adottare il decreto con il quale è stata accertata la sospensione di Salvatore Cuffaro dalla carica di deputato dell'Assemblea regionale e di Presidente della Regione siciliana ai sensi del citato art.</p>		

15 della legge 55/1990. Questa disposizione, secondo la Corte, è applicabile nei confronti del Presidente della Regione Sicilia anche a seguito della [legge cost. n. 2 del 2001](#). Infatti, con la legge n. 55, il legislatore statale ha inteso essenzialmente contrastare il fenomeno dell'infiltrazione della criminalità organizzata nel tessuto istituzionale locale e, in generale, perseguire l'esclusione dalle amministrazioni locali di coloro che per gravi motivi non possono ritenersi degni della fiducia popolare, nonché salvaguardare l'ordine e la sicurezza pubblica, la tutela della libera determinazione degli organi elettivi, il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche. Pertanto, evidenzia la Corte, non è ravvisabile alcun rapporto di incompatibilità tra l'art. 15 della legge n. 55 del 1990 e la nuova forma di governo introdotta nella Regione Sicilia. Anche se la riforma attuata con la legge costituzionale del 2001 ha sicuramente rafforzato la figura del Presidente, *“la sua condanna, ancorché non definitiva, per determinati reati, compromette il legame fiduciario tra l'organo politico regionale e la relativa comunità, in quanto mina la credibilità e l'affidabilità che gli amministratori debbono necessariamente dimostrare in vista di una compiuta e corretta tutela degli interessi generali di riferimento”*.

SENTENZA N. 352  
ANNO 2008

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Giovanni Maria	FLICK	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 per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 gennaio 2008, con il quale a decorrere dal 18 gennaio 2008 è stata accertata la sospensione del sig. Salvatore Cuffaro dalla carica di deputato dell'Assemblea regionale siciliana e di Presidente della Regione siciliana, ai sensi dell'art. 15, comma 4-bis, della legge 19 marzo 1990, n. 55, promosso dalla

Regione siciliana, notificato il 31 marzo 2008, depositato in cancelleria il 4 aprile 2008 ed iscritto al n. 6 del registro conflitti tra enti 2008.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 7 ottobre 2008 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

*uditi* l'avvocato Guido Corso per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Antonio Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – La Regione siciliana ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 gennaio 2008 con il quale, a decorrere dal 18 gennaio 2008, è stata accertata la sospensione del sig. Salvatore Cuffaro dalla carica di deputato dell'Assemblea regionale e di Presidente della Regione siciliana ai sensi dell'art. 15, comma 4-bis, della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazioni di pericolosità sociale).

La Regione ricorrente sostiene che l'impugnato provvedimento violerebbe gli articoli 8, 9 e 10 del r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), come modificato dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano), dal momento che la pretesa trasformazione della forma di governo regionale in "(semi) presidenziale", operata dalla riforma del 2001, avrebbe determinato la sopravvenuta inapplicabilità alla Regione Sicilia dell'art. 15, comma 4-bis, della legge n. 55 del 1990, nella parte in cui prevede la sospensione del Presidente della regione dalla propria carica. Conseguentemente, il d.P.C.m. del 29 gennaio 2008 avrebbe invaso un ambito «coperto da norme di rango costituzionale» e avrebbe menomato la sfera di competenza riservata alla regione dallo statuto in materia di status del Presidente.

Analogha menomazione sarebbe stata perpetrata dallo stesso provvedimento là dove dispone la sospensione dell'interessato dalla carica di deputato dell'Assemblea regionale. Poiché, ai sensi dell'art. 43-bis dello statuto, il Presidente assume tale ufficio proprio in forza del suo status, non potendo la sospensione colpire tale carica, essa non potrebbe riguardare neppure l'ufficio derivato di deputato regionale.

Infine, la ricorrente sostiene che il d.P.C.m. impugnato sarebbe nullo per mancanza di oggetto, essendo intervenuto quando ormai l'interessato si era già irrevocabilmente dimesso dalla propria carica.

2. – Il ricorso non è fondato.

Il fulcro delle argomentazioni su cui esso poggia risiede nella asserita inapplicabilità sopravvenuta dell'art. 15 della legge n. 55 del 1990 alla Regione Sicilia per effetto della legge cost. n. 2 del 2001 che ha diversamente disciplinato l'elezione del Presidente della regione.

Indubbiamente, tale legge costituzionale, nel prevedere l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente, ha introdotto una forma di governo caratterizzata dall'attribuzione a tale organo «di forti e tipici poteri per la gestione unitaria dell'indirizzo politico e amministrativo della Regione» (art. 9 dello statuto siciliano), allo scopo di «eliminare in tal modo la instabilità nella gestione politica delle Regioni e

quindi di rafforzare il peso delle istituzioni regionali» ([sentenza n. 2 del 2004](#)). È, altresì, incontestabile che una simile opzione sia «indice della maggiore forza politica del Presidente» ([sentenza n. 372 del 2004](#); si veda pure la [sentenza n. 12 del 2006](#)).

Tale scelta operata dal legislatore costituzionale non incide, tuttavia, sulla perdurante applicabilità dell'art. 15 della legge n. 55 del 1990 al Presidente della Regione Sicilia.

Le misure previste da tale disposizione – incandidabilità ad una serie di cariche elettive, decadenza di diritto dalle medesime a seguito di sentenza di condanna, passata in giudicato, per determinati reati, nonché sospensione automatica in caso di condanna non definitiva per gli stessi – sono dirette «ad assicurare la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, la tutela della libera determinazione degli organi elettivi, il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche allo scopo di fronteggiare una situazione di grave emergenza nazionale coinvolgente gli interessi dell'intera collettività» ([sentenza n. 288 del 1993](#)). Con questa disciplina, il legislatore «ha inteso essenzialmente contrastare il fenomeno dell'infiltrazione della criminalità organizzata nel tessuto istituzionale locale e, in generale, perseguire l'esclusione dalle amministrazioni locali di coloro che per gravi motivi non possono ritenersi degni della fiducia popolare» ([sentenza n. 407 del 1992](#); dello stesso tenore le sentenze [n. 141 del 1996](#); [n. 184](#) e [n. 118 del 1994](#); [n. 218 del 1993](#)). Questa Corte ha già riconosciuto come i delitti contemplati dall'art. 15 fanno «sorgere immediatamente il sospetto di un inquinamento dell'apparato pubblico da parte di quelle organizzazioni criminali, la cui pericolosità sociale va al di là della gravità dei singoli delitti che vengono commessi o contestati»: le misure repressive così configurate operano, dunque, «in relazione alla specificità di siffatti rischi di inquinamento degli apparati amministrativi, e alla necessità di troncare anche visibilmente ogni legame che possa far apparire l'amministrazione, agli occhi del pubblico, come non immune da tali infiltrazioni criminali» ([sentenza n. 206 del 1999](#)).

Con specifico riferimento alla misura della sospensione obbligatoria dalla carica prevista dal comma 4-bis dell'art. 15, questa Corte ha ritenuto che il bilanciamento dei valori coinvolti effettuato dal legislatore «non si appalesa irragionevole, essendo esso fondato essenzialmente sul sospetto di inquinamento o, quanto meno, di perdita dell'immagine degli apparati pubblici che può derivare dalla permanenza in carica del consigliere eletto che abbia riportato una condanna, anche se non definitiva, per i delitti indicati e sulla constatazione del venir meno di un requisito soggettivo essenziale per la permanenza dell'eletto nell'organo elettivo» ([sentenza n. 25 del 2002](#); si veda pure la [sentenza n. 288 del 1993](#)).

Se, dunque, questa è la finalità della disposizione su cui si fonda il provvedimento censurato dalla ricorrente, non è ravvisabile alcun rapporto di incompatibilità tra l'art. 15 della legge n. 55 del 1990 e la nuova forma di governo introdotta nella Regione Sicilia. Benché la riforma del 2001 abbia sicuramente rafforzato la figura del Presidente, la sua condanna, ancorché non definitiva, per determinati reati, compromette il legame fiduciario tra l'organo politico regionale e la relativa comunità, in quanto mina la credibilità e l'affidabilità che gli amministratori debbono necessariamente dimostrare in vista di una compiuta e corretta tutela degli interessi generali di riferimento.

Né si può desumere tale incompatibilità dal diverso grado di legittimazione che il vicepresidente, chiamato a sostituire il Presidente sospeso, avrebbe rispetto a quest'ultimo. L'intervento di tale organo, infatti, lungi dal risultare incompatibile con l'attuale forma di governo regionale, è, anzi, specificamente contemplato dallo statuto siciliano. L'art. 9, come sostituito dalla legge cost. n. 2 del 2001, dopo aver disposto che

il Presidente della regione «è eletto a suffragio universale e diretto contestualmente all'elezione dell'Assemblea regionale», prevede espressamente che, in caso di impedimento del Presidente della regione, questi è sostituito dal vicepresidente, mentre solo «in caso di dimissioni, di rimozione, di impedimento permanente o di morte del Presidente della Regione, si procede alla nuova e contestuale elezione dell'Assemblea regionale e del Presidente della Regione entro i successivi tre mesi» (art. 10 dello statuto).

È indubbio che la sospensione obbligatoria e di diritto prevista dall'art. 15, comma 4-bis, integra gli estremi di un vero e proprio impedimento del Presidente, che gli preclude l'esercizio delle attribuzioni connesse alla carica. Stabilisce, infatti, la richiamata disposizione che «i soggetti sospesi non sono computati al fine della verifica del numero legale, né per la determinazione di qualsivoglia quorum». Si tratta, peraltro, di impedimento temporaneo, dal momento che detta sospensione «cessa di diritto di produrre effetti decorsi diciotto mesi» (comma 4-bis, penultimo periodo), ovvero nel caso in cui venga emessa sentenza, anche non definitiva, di non luogo a procedere, di proscioglimento o di assoluzione o provvedimento di revoca della misura di prevenzione o sentenza di annullamento, anche con rinvio (comma 4-quater).

Inconferente risulta, pertanto, l'evocazione, da parte della ricorrente, dell'art. 8 dello statuto, il quale disciplina l'ipotesi, affatto diversa, della rimozione dalla carica del Presidente che abbia compiuto atti contrari alla Costituzione o reiterate e gravi violazioni di legge, ovvero per ragioni di sicurezza nazionale.

Diversamente da tale fattispecie, la sospensione prevista dall'art. 15, comma 4-bis, della legge n. 55 del 1990 si verifica per effetto della pronuncia di una sentenza di condanna per determinati reati la quale, ove divenga definitiva, determina la decadenza di diritto dalla carica (comma 4-quinquies).

Del resto, la stessa legislazione siciliana successiva al 2001 prevede l'applicabilità della legge n. 55 del 1990 sia ai deputati regionali, sia al Presidente.

Riguardo ai primi, l'art. 60, comma 6, della legge regionale 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana), come modificata dalla legge regionale 3 giugno 2005, n. 7 (Norme per l'elezione del Presidente della Regione siciliana a suffragio universale e diretto. Nuove norme per l'elezione dell'Assemblea regionale siciliana. Disposizioni concernenti l'elezione dei consigli comunali e provinciali), disciplina il meccanismo di surrogazione dei deputati anche con specifico riguardo all'ipotesi in cui «occorra procedere alla temporanea sostituzione di un deputato sospeso dalla carica ai sensi dell'articolo 15, comma 4-bis», della legge n. 55 del 1990.

Quanto al Presidente della Regione, l'art. 1-quater della legge reg. n. 29 del 1951, come modificato dalla legge reg. n. 7 del 2005, stabilisce che questi, all'atto della accettazione della candidatura, deve rendere la dichiarazione di non trovarsi in una delle condizioni previste dal comma 1 dell'art. 15 della legge n. 55 del 1990, e che determina la cancellazione dalla lista dei candidati l'accertamento della sussistenza di taluna di tali condizioni (art. 17-ter).

Ma, soprattutto, il citato art. 1-quater equipara espressamente il Presidente ai deputati quanto ai requisiti di eleggibilità. Tra questi rientra anche l'assenza di una delle cause di incandidabilità previste dalla legge n. 55 del 1990 il cui accertamento, con sentenza non definitiva, nel corso del mandato determina, ai sensi dell'art. 15, comma 4-bis, la sospensione della carica.

3. – Le conclusioni appena raggiunte rilevano anche con riguardo alla sospensione dalla carica di deputato dell'Assemblea regionale.

La ricorrente sostiene che se la sospensione non può essere disposta in relazione alla carica di Presidente della regione, essa non può nemmeno colpire l'ufficio derivato di deputato regionale che il Presidente ricopre. Infatti, la norma transitoria, posta dalla legge cost. n. 2 del 2001, secondo cui il Presidente della Regione fa parte dell'assemblea regionale, è stata confermata dallo stesso legislatore siciliano con la legge reg. n. 7 del 2005. Nell'attuale sistema, dunque, la carica di Presidente precede e condiziona l'acquisizione dello status di deputato regionale.

Anche tale censura non è fondata. Se, per le ragioni sopra esposte, la sospensione ai sensi dell'art. 15, comma 4-bis, legge n. 55 del 1990, può e deve essere disposta in relazione alla carica di Presidente della regione, per la medesima ragione tale misura trova applicazione anche per la carica di deputato regionale. E ciò tanto più in quanto per i deputati regionali la sospensione è espressamente prevista dall'art. 60, comma 6, legge reg. n. 29 del 1951.

4. – Neppure fondata è la censura con cui la ricorrente denuncia l'illegittimità del provvedimento impugnato per mancanza di oggetto. Sostiene la regione che tale vizio discenderebbe dalla circostanza che l'interessato si sarebbe dimesso irrevocabilmente dall'ufficio di Presidente della regione prima che intervenisse il decreto del Presidente del Consiglio.

In realtà, la sospensione contemplata dall'art. 15, comma 4-bis, opera obbligatoriamente ([sentenza n. 25 del 2002](#)) e di diritto, così che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previsto dal comma 4-ter dello stesso art. 15, assolve ad una funzione di mero accertamento, e non costitutiva dell'effetto sospensivo («accerta la sospensione» dispone, appunto, la norma da ultimo citata).

Nel caso di specie, la sentenza di condanna pronunciata dal Tribunale di Palermo nei confronti dell'interessato è del 18 gennaio 2008, laddove le dimissioni del medesimo sono state comunicate all'Assemblea regionale siciliana il successivo 26 gennaio. Ne deriva che l'impugnato decreto presidenziale del 29 gennaio 2008 (nel quale si afferma che la condanna è stata comminata anche per il «delitto di cui all'art. 378, comma 1 e 2 c.p., che punisce il favoreggiamento personale “quando il delitto commesso è quello previsto dall'art 416-bis”») non ha fatto altro che accertare l'intervenuta, automatica sospensione a partire da una data anteriore rispetto a quella delle dimissioni del Presidente della regione.

Ciò, inoltre, assume rilevanza per le diverse conseguenze che determinano i due atti.

La sospensione di cui all'art. 15, prodromica rispetto all'eventuale decadenza nel caso in cui sopravvenga una condanna definitiva (comma 4-quinquies), determina l'impossibilità per il sospeso di essere computato per la verifica del numero legale o per la «determinazione di qualsivoglia quorum» (comma 4-bis). Essa, dunque, produce l'effetto dell'immediato allontanamento dalla carica, con conseguente impossibilità di compiere qualunque atto.

Diversamente, le dimissioni del Presidente, determinando, ai sensi dell'art. 10, comma 2, dello statuto, la nuova elezione dell'Assemblea e del Presidente, rendono applicabile nella specie l'art. 8-bis, comma 3, dello statuto e dunque consentono lo svolgimento dell'ordinaria amministrazione.

5. – Alla luce delle considerazioni che precedono, dunque, deve riconoscersi la spettanza allo Stato della competenza ad adottare il decreto impugnato.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* che spettava allo Stato e, per esso, al Presidente del Consiglio dei ministri, adottare il decreto del 29 gennaio 2008 con il quale è accertata, a decorrere dal 18 gennaio 2008, la sospensione del sig. Salvatore Cuffaro dalla carica di deputato dell'Assemblea regionale siciliana e di Presidente della Regione siciliana ai sensi dell'art. 15, comma 4-bis, della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazioni di pericolosità sociale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2008.

F.to:

Giovanni Maria FLICK, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 ottobre 2008.

<b>Sentenza del 7 novembre 2008, n. 361</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via incidentale	
<b>Rimettente</b>	Tribunale amministrativo regionale della Calabria, sede di Catanzaro	
<b>Interveniente</b>	Regione Calabria	
<b>Materie</b>	ordinamento e organizzazione amministrativa regionale tutela della salute	
<b>Norma impugnata</b>	<b>Riferimento costituzionale</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art. 15, comma 3, legge della Regione Calabria 11 agosto 2008 n. 18 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario – Collegato alla manovra di assestamento di bilancio per l'anno 2004)	art. 3, primo comma, Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
<b>Sintesi</b>		
<p>La disposizione regionale esaminata prevede: a) il divieto di rilasciare, in determinati settori sanitari, il provvedimento di accreditamento istituzionale (ossia il provvedimento che legittima la struttura richiedente ad esercitare attività sanitarie per conto del Servizio sanitario nazionale) fino alla determinazione del fabbisogno regionale di prestazioni nei settori di riferimento; b) che le strutture sanitarie già beneficiarie, in virtù di precedenti sanatorie, di provvedimenti di autorizzazione all'esercizio di attività sanitaria, oltre a poter continuare ad esercitare l'attività, siano anche ammesse all'accreditamento.</p> <p>In applicazione di questa disposizione la Regione aveva negato l'accreditamento ad una società, non essendosi ancora verificata la condizione prevista (ossia la determinazione del fabbisogno). La società interessata ha impugnato il provvedimento di diniego dinnanzi al TAR, che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale della richiamata disposizione regionale. Il TAR, in particolare, ha eccepito il contrasto con i canoni di ragionevolezza ed eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. La disposizione, secondo il giudice <i>a quo</i>, è irragionevole, perché in funzione dell'esigenza (di per sé legittima) di determinare il fabbisogno sanitario, vieta l'accreditamento istituzionale in modo assoluto ed a tempo indeterminato; essa determina, inoltre, una situazione di disuguaglianza tra i soggetti che, pur possedendo i requisiti di legge, non possono accedere all'accreditamento e i soggetti che, in forza delle precedenti disposizioni di sanatoria, continuano ad operare per conto del Sistema sanitario nazionale senza essere</p>		

sottoposti a verifica sull'effettivo possesso dei requisiti in questione.

La Regione si è costituita in giudizio sostenendo la legittimità della disposizione impugnata. A tal riguardo ha argomentato che, in base alla normativa statale, il provvedimento di accreditamento ha natura discrezionale, in quanto presuppone non soltanto la verifica del possesso, da parte della struttura sanitaria interessata, dei requisiti prescritti, ma anche il compimento, da parte dell'amministrazione, di un'operazione di bilanciamento tra l'esigenza di soddisfare il fabbisogno di assistenza sanitaria e l'esigenza di contenimento della spesa pubblica. Il divieto imposto dalla disposizione impugnata è finalizzato a contenere la spesa pubblica; mentre la deroga a favore dei soggetti già beneficiari delle precedenti sanatorie è diretta a garantire la continuità dell'erogazione dei servizi sanitari. Questa è la *ratio* della disposizione che, secondo la ricostruzione operata dalla Regione, non può essere ritenuta né irragionevole né discriminatoria.

La Corte, non condividendo la tesi difensiva, reputa fondata la questione di legittimità in relazione all'art. 3 Cost.

Secondo la Corte, il principio costituzionale di uguaglianza, che impone la parità di trattamento tra soggetti che si trovano in condizioni equivalenti, non può essere sacrificato in funzione dell'esigenza di contenere la spesa pubblica. Invece, come evidenzia la Corte, la disposizione esaminata produce una irragionevole discriminazione tra strutture che, *ope legis*, "si intendono" aver titolo non solo all'autorizzazione ma anche all'accreditamento, che richiede, invece, requisiti ulteriori rispetto alla prima, e strutture sanitarie le quali, pur in possesso dei requisiti per essere accreditate, si vedono escluse a causa del divieto previsto dalla norma censurata. Ne consegue, prosegue la Corte, che "una struttura potrebbe non avere i requisiti né per l'autorizzazione né per l'accreditamento e tuttavia aver ottenuto *ope legis* l'una e l'altro, a differenza di altre strutture che, pur avendo i requisiti previsti dalla legge, non possono ottenere né l'una né l'altro". Pertanto, la disposizione è costituzionalmente illegittima perché determina una irragionevole disparità di trattamento: "non la semplice subordinazione dei nuovi accreditamenti alla ricognizione e determinazione del fabbisogno (condizione necessaria per evitare sprechi), ma l'effetto congiunto della perpetuazione della sanatoria, in favore di strutture delle quali la norma regionale censurata presume la regolarità, e della sospensione a tempo indeterminato di nuovi accreditamenti ha creato e mantiene un doppio regime giuridico irragionevolmente discriminatorio e pertanto incompatibile con il rispetto del principio di uguaglianza contenuto nell'art. 3, primo comma, Cost."

SENTENZA N. 361  
ANNO 2008

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Giovanni Maria	FLICK	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. 15, comma 3, della legge della Regione Calabria 11 agosto 2004, n. 18 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario – Collegato alla manovra di assestamento di bilancio per l'anno 2004 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), promosso dal Tribunale amministrativo regionale della Calabria, sede di Catanzaro, sezione prima, con ordinanza dell'8 giugno 2007, iscritta al n. 827 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2008.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Calabria;

*udito* nell'udienza pubblica del 21 ottobre 2008 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

*udito* l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Calabria.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il Tribunale amministrativo regionale della Calabria, sede di Catanzaro, sezione prima, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 3, della legge della Regione Calabria 11 agosto 2004, n. 18 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario – Collegato alla manovra di assestamento di bilancio per l'anno 2004 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), per violazione degli artt. 3, 97 e 117 della Costituzione.

2. – Preliminarmente, va rilevato che l'art. 15, comma 1, nono alinea, della legge della Regione Calabria 18 luglio 2008, n. 24 (Norme in materia di autorizzazione, accreditamento, accordi contrattuali e controlli delle strutture sanitarie e sociosanitarie pubbliche e private), ha disposto l'abrogazione degli artt. 14 e 15 della legge reg. Calabria n. 18 del 2004 (e quindi anche della norma oggetto dell'odierno giudizio di legittimità costituzionale), a decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui all'art. 11, comma 5, della stessa legge reg. n. 24 del 2008, «al fine di evitare l'interruzione di attività amministrative».

Siffatto regolamento non risulta emanato al momento della presente decisione ed al contempo risulta scaduto il termine di 30 giorni entro il quale il medesimo avrebbe dovuto essere adottato dalla Giunta regionale, ai sensi del citato art. 11, comma 5, della legge reg. Calabria n. 24 del 2008. La norma sopravvenuta, quindi, non ha ancora prodotto – né è certo se mai produrrà – l'abrogazione di quella posta ad oggetto dell'odierno giudizio di legittimità costituzionale. Di conseguenza, questa Corte è chiamata a valutare la conformità a Costituzione del censurato art. 15, comma 3, della legge reg. Calabria n. 18 del 2004, senza che rilevi in alcun modo la sopravvenuta entrata in vigore della legge reg. Calabria n. 24 del 2008.

3. – La questione è fondata.

3.1. – L'art. 8-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), stabilisce che l'esercizio di attività sanitarie per conto ed a carico del Servizio sanitario nazionale è subordinato all'autorizzazione, all'accreditamento ed alla stipulazione degli accordi contrattuali, secondo le modalità prescritte dalle norme contenute nel medesimo atto legislativo. Per quanto riguarda, in particolare, l'accreditamento istituzionale, l'art. 8-quater attribuisce alle Regioni la competenza a rilasciarlo, subordinatamente alla rispondenza dei richiedenti a requisiti ulteriori di qualificazione, alla loro funzionalità rispetto agli indirizzi di programmazione regionale e alla verifica positiva dell'attività svolta e dei risultati raggiunti. La norma citata aggiunge: «Al fine di individuare i criteri per la verifica della funzionalità rispetto alla programmazione nazionale e regionale, la regione definisce il fabbisogno di assistenza secondo le funzioni sanitarie individuate dal Piano sanitario regionale per garantire i livelli essenziali e uniformi di assistenza, nonché gli eventuali livelli integrativi locali e le esigenze connesse all'assistenza integrativa di cui all'art. 9. La regione provvede al rilascio dell'accreditamento ai professionisti, nonché a tutte le strutture pubbliche ed equiparate che soddisfano le condizioni di cui al primo periodo del presente comma, alle strutture private non lucrative di cui all'articolo 1, comma 18, e alle strutture private lucrative». Il comma 5 dello stesso articolo stabilisce che sono le Regioni a definire, in conformità ai criteri generali uniformi previsti dallo Stato, i requisiti per l'accreditamento, nonché il procedimento per la loro verifica.

Il sistema basato sull'accreditamento e sulla successiva stipula di accordi contrattuali delineato dalle norme sopra citate non è stato sinora pienamente attuato. Di conseguenza permangono a tutt'oggi strutture sanitarie che forniscono prestazioni per conto ed a carico del Servizio sanitario nazionale (SSN) in virtù di accreditamenti "transitori" o "provvisori". Per porre fine a questa situazione, il legislatore statale, con l'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), ha adottato misure per far cessare gli accreditamenti "provvisori" e "transitori", che non siano stati confermati da accreditamenti definitivi, e nello stesso tempo ha posto un

limite al rilascio di nuovi accreditamenti da parte delle Regioni, in assenza di un provvedimento di ricognizione e determinazione del fabbisogno di prestazioni sanitarie, allo scopo di evitare un ulteriore aggravio della spesa in tale settore.

3.2. – Ricostruiti brevemente il quadro e l'evoluzione della legislazione statale in materia di accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie, si deve rilevare che la disposizione regionale censurata per un verso pone un blocco a tempo indeterminato al rilascio di nuovi accreditamenti e per altro verso fa salve «le fattispecie regolate dalle disposizioni di sanatoria previste dalla legge regionale n. 8 del 2003 così come modificata e integrata dalla legge regionale n. 30 del 2003, le cui strutture interessate si intendono avere titolo, in base alle predette disposizioni, all'autorizzazione, ove sprovviste, ed all'accredimento».

In sintesi, in base alla norma censurata, esistono in Calabria strutture sanitarie che, pur se sprovviste di autorizzazione, «si intendono» aver titolo non solo a quest'ultima, ma anche all'accredimento, che richiede, secondo la disciplina riportata nel paragrafo precedente, «requisiti ulteriori». Vi sono, al tempo stesso, strutture sanitarie autorizzate, le quali, pur in possesso dei requisiti ulteriori per essere accreditate, si vedono escluse a causa del blocco previsto dalla norma censurata.

La situazione di cui sopra è prodotta, per un verso, mediante la proroga sine die di una precedente norma di sanatoria e, per altro verso, collegando soltanto a quest'ultima il titolo ad ottenere anche l'accredimento. Ne consegue che una struttura potrebbe non avere i requisiti né per l'autorizzazione né per l'accredimento e tuttavia aver ottenuto ope legis l'una e l'altro, a differenza di altre strutture che, pur avendo i requisiti previsti dalla legge, non possono ottenere né l'una né l'altro.

L'ingiustificata disparità di trattamento si manifesta in modo ancor più rilevante se si considera che la disposizione censurata risale al 2004 e la sanatoria, in essa richiamata, al 2003. L'esigenza di ancorare i criteri per il rilascio di accreditamenti all'individuazione del fabbisogno di assistenza, allo scopo di contenere in modo ragionevole la spesa sanitaria, è dunque stata disattesa dalla Regione Calabria, la quale, a detta della stessa difesa regionale, solo con delibera della Giunta regionale del 13 febbraio 2007, n. 94 (Approvazione delle «Linee di indirizzo per il riordino della organizzazione e delle attività sanitarie»), avrebbe provveduto a determinare il fabbisogno di prestazioni. Occorre sottolineare tuttavia che, anche dopo tale atto di governo, il blocco è rimasto operativo e continua a spiegare i suoi effetti, perpetuando una situazione di chiusura del sistema che, da una parte, impedisce a nuovi operatori di accedere all'accredimento e, dall'altra, continua a consentire ad alcune strutture (quelle beneficiarie dalla “sanatoria”) l'esercizio di attività sulla base della presunzione assoluta, contenuta nella norma censurata, del possesso dei titoli richiesti dalle leggi vigenti. Difatti la delibera di Giunta, sopra citata, non realizza la condizione prevista dalla norma posta ad oggetto della questione in esame, in quanto da una parte non contiene alcun riferimento specifico alle prestazioni di diagnostica strumentale e di laboratorio e dall'altra si limita ad individuare standard di consumo, senza determinare il fabbisogno, che deve essere quantificato sulla base degli standard medesimi e non si identifica quindi con questi, come esplicitamente prescrive la stessa norma.

Questa Corte, in materia di strutture sanitarie autorizzate e convenzionate con il SSN, ha precisato che le ripetute proroghe di situazioni illegali e la sanatoria di queste ultime, operate da leggi regionali, devono ritenersi costituzionalmente illegittime perché, in tal modo, o si sana soltanto la situazione di alcuni e non quella di altri, con violazione del principio di uguaglianza, oppure si proroga indefinitamente una situazione provvisoria,

eludendo gli obblighi di adeguamento previsti dalle disposizioni statali ([sentenza n. 93 del 1996](#)).

3.3. – Non coglie nel segno l'osservazione della difesa regionale tendente a dimostrare che il rimettente chiederebbe a questa Corte di estendere gli effetti di una norma derogatoria, erroneamente assunta come *tertium comparationis*. In realtà il *petitum* del presente giudizio non è l'estensione della sanatoria, già disposta sino a una certa data, a soggetti che abbiano richiesto l'accreditamento in un momento successivo. Il giudice a quo non mira infatti ad ampliare la portata soggettiva della presunzione di possesso dei requisiti per l'autorizzazione, ma semplicemente a rimuovere un blocco ritenuto ingiustificato e irragionevole, che, oltre a limitare la libertà di scelta del cittadino – prevista dalla legislazione vigente e riconosciuta come meritevole di tutela da questa Corte –, provoca una differenza di trattamento tra strutture sanitarie che aspirano all'accreditamento, all'interno delle quali si opera un'ingiustificata distinzione fra quelle che si giovano della sanatoria e quelle che, pur avendo i requisiti, restano escluse *sine die*. Un ulteriore effetto può essere quello – discendente dalla suddetta sanatoria – di parificare situazioni regolari e irregolari.

Il blocco a tempo indeterminato non può essere giustificato dall'esigenza di contenere la spesa sanitaria, giacché tale legittimo e necessario obiettivo non può essere conseguito a costo della violazione del principio di uguaglianza, che impone la parità di trattamento tra i soggetti che si trovano in situazioni equivalenti. Nel caso di specie, si deve rilevare come siano favoriti coloro che potrebbero non avere i requisiti previsti dalla legge, mentre si impedisce, a chi chiede di essere sottoposto a verifica, di dimostrare il possesso dei requisiti medesimi, per il solo fatto di non essere rientrato nella sanatoria.

3.4. – Il richiamo alla legge finanziaria 2007, operato dalla difesa della Regione costituita, non è conferente, in primo luogo perché nel presente giudizio si valuta la conformità della norma regionale censurata ai principi di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e non la conformità o meno della legge regionale alla normativa nazionale; in secondo luogo perché, nella legge statale citata – a prescindere da ogni valutazione su di essa – non si perpetuano situazioni precedenti “sanate” indipendentemente dal possesso dei requisiti di legge, ma si prescrive, al contrario, la cessazione, a decorrere dal 1° gennaio 2008, degli accreditamenti transitori non confermati da accreditamenti provvisori o definitivi e la cessazione, a far data dal 1° gennaio 2010, degli accreditamenti provvisori non confermati da accreditamenti definitivi. La sospensione di nuovi accreditamenti non si accompagna quindi, nella legge statale, alla proroga a tempo indeterminato di quelli esistenti, presumendone la regolarità senza una verifica del possesso dei requisiti, ma è subordinata alla ricognizione del fabbisogno, mentre, nello stesso tempo, viene previsto, per le strutture già accreditate in via transitoria o provvisoria, un iter di regolarizzazione con date certe. Si tratta pertanto di normative, quella della Regione Calabria e quella nazionale, sostanzialmente diverse, accomunate solo dalla sospensione temporanea degli accreditamenti. Mentre però nella disciplina nazionale la sospensione si accompagna ad una progressiva e obbligatoria eliminazione delle situazioni precarie pregresse, in quella della Regione Calabria la sospensione si accompagna al congelamento delle posizioni esistenti, senza la previsione di un percorso di regolarizzazione.

3.5. – Non la semplice subordinazione dei nuovi accreditamenti alla ricognizione e determinazione del fabbisogno (condizione necessaria per evitare sprechi), ma l'effetto congiunto della perpetuazione della sanatoria, in favore di strutture delle quali la norma regionale censurata presume la regolarità, e della sospensione a tempo indeterminato di

nuovi accreditamenti ha creato e mantiene un doppio regime giuridico irragionevolmente discriminatorio e pertanto incompatibile con il rispetto del principio di uguaglianza contenuto nell'art. 3, primo comma, Cost.

4. – Restano assorbiti gli altri profili di illegittimità costituzionale prospettati nell'ordinanza introduttiva del presente giudizio.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 3, della legge della Regione Calabria 11 agosto 2004, n. 18 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario – Collegato alla manovra di assestamento di bilancio per l'anno 2004 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8). Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2008.

F.to:

Giovanni Maria FLICK, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 novembre 2008.

<b>Sentenza del 14 novembre 2008, n. 368</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Friuli-Venezia Giulia	
<b>Materie</b>	agricoltura autonomie speciali ordinamento civile proprietà industriale tutela della concorrenza concorrenza di competenze	
<b>Norma impugnata</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art. 1, legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 2 ottobre 2007, n. 24 (Attuazione dell'articolo 24, paragrafo 6, dell'Accordo relativo agli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio-Accordo TRIPs)	art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
<b>Sintesi</b>		
<p>La disposizione regionale impugnata stabilisce che la denominazione "Tocai Friulano" possa continuare ad essere utilizzata dai produttori vitivinicoli della Regione Friuli-Venezia Giulia, anche dopo il 31 marzo 2007, per designare il vino, derivante dall'omonimo vitigno, che viene commercializzato all'interno del territorio italiano. Secondo la Corte, tale disposizione, pur interferendo con la materia agricoltura, incide, in considerazione del suo contenuto e del suo obiettivo, su ulteriori interessi che richiedono una tutela unitaria a livello nazionale. Infatti, la disciplina dei segni distintivi dei prodotti, sulla quale interviene la disposizione impugnata, deve garantire la tutela di una pluralità di interessi: in particolare, da un lato l'interesse dei consumatori ad una corretta informazione; dall'altro l'interesse degli imprenditori al corretto svolgimento della concorrenza. Ne deriva quindi, rileva la Corte, l'interferenza della disposizione impugnata con una molteplicità di materie. Interferenza che va composta facendo ricorso al criterio della prevalenza, <i>"poiché risulta evidente l'appartenenza del nucleo essenziale della disciplina in questione a materie diverse dall'agricoltura (tutela della concorrenza, ordinamento civile)"</i>, nessuna delle quali è attribuita alla Regione Friuli Venezia Giulia, con conseguente illegittimità della disposizione esaminata.</p>		

SENTENZA N. 368  
ANNO 2008

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Giovanni Maria	FLICK	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 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 2 ottobre 2007, n. 24 (Attuazione dell'articolo 24, paragrafo 6, dell'Accordo relativo agli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio-Accordo TRIPs), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 7 dicembre 2007, depositato in cancelleria il 17 dicembre 2007 ed iscritto al n. 49 del registro ricorsi 2007.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Friuli-Venezia Giulia;

*udito* nell'udienza pubblica del 7 ottobre 2008 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

*uditi* l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Fausto Capelli e Giandomenico Falcon per la Regione Friuli-Venezia Giulia.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in via principale, dell'art. 1 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 2 ottobre 2007, n. 24 (Attuazione dell'articolo 24, paragrafo 6, dell'Accordo relativo agli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio-Accordo TRIPs), in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione, ed agli artt. 117, commi secondo, lettera r), e quinto, della Costituzione ed all'«art. 4, commi 1 e 2», (recte: art. 4, comma primo, n.

2) della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

La norma impugnata stabilisce: «Ai sensi dell'art. 117, quinto comma, della Costituzione, in attuazione dell'art. 24, paragrafo 6, dell'Accordo relativo agli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (Accordo TRIPs), ratificato in Italia con legge 29 dicembre 1994, n. 747, la denominazione "Tocai Friulano", patrimonio della vitivinicoltura regionale ormai da secoli, può continuare ad essere utilizzata dai produttori vitivinicoli della Regione Friuli-Venezia Giulia, anche dopo il 31 marzo 2007, per designare il vino, derivante dall'omonimo vitigno, che viene commercializzato all'interno del territorio italiano».

2. – Ad avviso del ricorrente, la norma impugnata violerebbe gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in quanto la Comunità europea ha stabilito che i produttori vitivinicoli italiani possono utilizzare solo sino al 31 marzo 2007 la denominazione «Tocai Friulano», per i vini prodotti nelle Regioni Veneto e Friuli-Venezia Giulia.

Siffatta prescrizione è stata stabilita dai seguenti atti: Decisione del Consiglio del 23 novembre 1993, n. 93/724/CE (Decisione del Consiglio concernente la conclusione di un accordo tra la Comunità europea e la Repubblica d'Ungheria sulla tutela e il controllo reciproci delle denominazioni dei vini); regolamenti (CE) 29 aprile 2002, n. 753/2002 (Regolamento della Commissione che fissa talune modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1493/1999 del Consiglio per quanto riguarda la designazione, la denominazione, la presentazione e la protezione di taluni prodotti vitivinicoli) e 9 agosto 2004, n. 1429/2004 (Regolamento della Commissione recante modifica del regolamento (CE) n. 753/2002 che fissa talune modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1493/1999 del Consiglio per quanto riguarda la designazione, la denominazione, la presentazione e la protezione di taluni prodotti vitivinicoli).

Il regolamento (CE) 4 aprile 2007, n. 382/2007 (Regolamento della Commissione recante modifica del regolamento (CE) n. 753/2002 che fissa talune modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1493/1999 del Consiglio per quanto riguarda la designazione, la denominazione, la presentazione e la protezione di taluni prodotti vitivinicoli) ha, infine, soppresso le deroghe per l'uso della denominazione «Tocai Friulano» e del sinonimo «Tocai italico», inserendo il sinonimo «Friulano» per l'Italia, come richiesto dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

Inoltre, secondo la difesa erariale, sebbene l'art. 24, paragrafo 6, dell'Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (Accordo TRIPs) permetta agli Stati di conservare, quale denominazione di un vino, quella corrispondente ad un'indicazione geografica concernente il vino prodotto in un altro Stato, qualora sia eguale al nome del vitigno da cui esso deriva, nella materia oggetto della norma impugnata la Comunità europea ha esercitato la propria competenza, vietando, a far data dal 1° aprile 2007, la coesistenza delle denominazioni «Tocai Friulano», per i vini di produzione italiana, e «Tokaj», per i vini di produzione ungherese, stabilendo in tal modo la protezione esclusiva della indicazione geografica ungherese «Tokaj», con conseguente illegittimità costituzionale della norma impugnata.

La Regione Friuli-Venezia Giulia ha eccepito l'inammissibilità e l'infondatezza della questione, svolgendo una serie di argomenti diretti, sostanzialmente, a contestare la legittimità e la validità del divieto stabilito dalle norme comunitarie, contestazioni queste ultime respinte da tre pronunce della Corte di giustizia delle Comunità europee ([sentenza 12 maggio 2005, C-347/03](#); [ordinanza 11 maggio 2006, C-231/04](#); [ordinanza 12 giugno 2008, C 23/07 e C 24/07](#)).

Inoltre, il Tribunale di primo grado delle Comunità europee ha dichiarato irricevibili due ricorsi aventi ad oggetto una domanda di annullamento della disposizione che limita al 31 marzo 2007 il diritto di utilizzare il nome «Tocai Friulano», inserito, sotto forma di nota esplicativa, al punto 103 dell'allegato I del Regolamento 9 agosto 2004, n. 1429, ricorsi proposti, rispettivamente, dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e da alcune associazioni, società e produttori di questa Regione (ordinanze del 12 marzo 2007, [T-417/04](#) e [T-418/04](#)).

Lo stesso Tribunale ha respinto la domanda, proposta dalla Repubblica italiana, avente ad oggetto la richiesta di provvedimenti provvisori mirante ad ottenere, in via principale, la sospensione dell'esecuzione della disposizione che limita al 31 marzo 2007 il diritto di utilizzare la denominazione «Tocai Friulano» contenuta nella citata nota esplicativa ([ordinanza del 18 giugno 2007, T-431/04](#)).

Il regolamento (CE) 29 aprile 2008, n. 479/2008 (Regolamento del Consiglio relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, che modifica i regolamenti (CE) n. 1493/1999, (CE) n. 1782/2003, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 3/2008 e abroga i regolamenti (CEE) n. 2392/86 e (CE) n. 1493/1999), sopravvenuto nel corso del giudizio, neppure ha introdotto elementi di significativa novità, rilevanti in ordine a detta questione. Da ultimo, il decreto ministeriale 25 settembre 2008 (Cessazione degli effetti del decreto 11 febbraio 2008, recante disposizioni transitorie per l'uso della varietà di vite «Tocai Friulano» e del sinonimo «Friulano» nella designazione e presentazione della relativa tipologia di vino, dei vini a denominazione di origine della regione Friuli-Venezia Giulia, e l'adozione delle disposizioni definitive per l'uso del sinonimo «Friulano»), sulla dichiarata premessa di dare esecuzione all'ordinanza della [Corte di giustizia del 12 giugno 2008, C-23/07 e C-24/07](#), reca «le opportune disposizioni nazionali al fine di consentire in termini definitivi l'utilizzo del sinonimo «Friulano» nella designazione e presentazione dei vini a denominazione di origine della regione Friuli-Venezia Giulia».

3. – Secondo il ricorrente, la norma impugnata violerebbe, altresì, l'art. 117, comma secondo, lettera r), e quinto, Cost., nonché l'art. 4, comma primo, n. 2, dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia.

A suo avviso, la disciplina della denominazione in esame non concernerebbe la materia «agricoltura», ma quella «opere dell'ingegno». Peraltro, quest'ultima locuzione sarebbe omologa a «proprietà intellettuale», spesso utilizzata in alternativa a «proprietà industriale», che comprende la regolamentazione dei segni distintivi dei prodotti, delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine. Inoltre, la violazione di detti segni rilevarebbe sul piano del diritto civile e la disciplina stabilita dalla norma impugnata sarebbe riconducibile anche alla materia «tutela della concorrenza».

Tale questione deve essere esaminata per prima.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, infatti, le norme comunitarie integrano il parametro per la valutazione di conformità della norma regionale agli artt. 117, primo comma, e 11 Cost. (quest'ultimo inteso quale principio fondamentale), che ineriscono «non già alla violazione della competenza statale, ma all'inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», quindi riguardano anche le Regioni a statuto speciale (tra le più recenti, sentenze [n. 102 del 2008](#); [n. 62 del 2008](#)).

Ne consegue che le censure dirette a contestare il potere della Regione di emanare la norma impugnata, in base alle regole che disciplinano il riparto interno delle competenze, hanno carattere preliminare, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto a quelle che denunciano il vizio oggetto della prima questione.

3.1. – In via preliminare, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità della questione, sollevate dalla Regione con riferimento ai parametri evocati dal ricorrente.

La difesa erariale contesta che la norma statutaria che attribuisce alla competenza della Regione Friuli-Venezia Giulia la materia «agricoltura» costituisca idonea base giuridica della disposizione impugnata. Il riferimento, della stessa difesa, anche all'art. 117, secondo comma, lettera r), Cost., nonché – implicitamente, ma univocamente – alle lettere e) («tutela della concorrenza») ed l) («ordinamento civile», mediante la descrizione di alcuni degli effetti della violazione del segno) del medesimo comma, risulta effettuato al chiaro scopo di dimostrare che la norma impugnata non concerne la materia «agricoltura», tenuto anche conto che, nel corso dei lavori preparatori, la sua adozione era stata giustificata proprio invocando la «competenza esclusiva [della Regione Friuli-Venezia Giulia] in materia di agricoltura e [la] competenza concorrente nelle materie elencate all'articolo 117 della Costituzione» (Relazione della V Commissione permanente del Consiglio Regionale, FZ/AL, n. 235-A).

Interpretato il ricorso in detti termini, è infondata l'eccezione di inammissibilità della questione, sollevata sotto il duplice profilo dell'inapplicabilità dell'art. 117, secondo comma, Cost., e della mancata indicazione del parametro dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. nella delibera di autorizzazione del Consiglio dei ministri all'impugnazione della norma (non occorrendo, quindi, approfondire se detta indicazione sia vincolante per la difesa erariale).

Inoltre, l'ampiezza delle argomentazioni svolte a conforto della irriducibilità alla materia «agricoltura» della disciplina stabilita dalla norma impugnata, sviluppate anche mediante il richiamo, in funzione descrittiva, delle materie elencate nell'art. 117, secondo comma, Cost., rende palese l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità della questione per asserito difetto di una adeguata motivazione a sostegno dell'impugnazione.

L'indicazione dell'art. 117, quinto comma, Cost., contenuta nella parte finale del ricorso, è infine corretta; detto parametro riguarda, infatti, anche le Regioni a statuto speciale ([sentenza n. 239 del 2004](#)) ed il suo richiamo è stato svolto allo scopo di contestare il potere della Regione di attuare l'Accordo TRIPs, in riferimento ad una materia nella quale essa non ha competenza legislativa.

3.2. – Nel merito, la questione è fondata.

Occorre anzitutto identificare la materia nella quale si colloca la disposizione impugnata, avendo riguardo all'oggetto ed alla disciplina dalla stessa stabilita, per ciò che dispone, alla luce della sua ratio, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente l'interesse tutelato ([sentenza n. 165 del 2007](#)).

Ebbene, la norma censurata, attribuendo ai produttori vitivinicoli della Regione Friuli-Venezia Giulia la facoltà di utilizzare la denominazione «Tocai Friulano» per designare il vino commercializzato all'interno del territorio italiano, ha senza dubbio ad oggetto la disciplina di un segno distintivo di tale prodotto, indipendentemente dalla esatta qualificazione che di esso può darsene.

L'elemento caratterizzante della regolamentazione dei segni distintivi è stato individuato da questa Corte, sin dalla [sentenza n. 44 del 1967](#), nella circostanza che «la disciplina dei marchi (assunto questo termine in un senso generico, comprensivo dei vari istituti designati dalla vigente legislazione con denominazioni molteplici, come quelle di marchi di impresa, marchi collettivi, denominazioni di origine, o denominazioni di provenienza, e con funzioni in parte diverse, e cioè o prevalentemente

di tutela dei produttori contro la concorrenza sleale, o invece di certificazione della qualità del prodotto avente lo scopo, almeno in via principale, di garanzia del consumatore)». Pertanto, la relativa disciplina ha «riflessi [...] nel commercio internazionale ed in quello comunitario», anche in quanto la Regione «non costituisce un mercato chiuso».

In seguito, è stato precisato che «la tutela della denominazione di origine dei vini non può essere disposta che in modo unitario sul piano nazionale», in considerazione appunto della «complessità degli interessi connessi alla produzione e distribuzione di vini pregiati, tali da indurre ad escludere che la materia sia completamente ricompresa in quella propria dell'agricoltura, di competenza regionale» (sentenze [n. 333 del 1995](#) e [n. 171 del 1971](#)).

Da ultimo, dopo la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, la disciplina dei segni distintivi è stata ricondotta anche alla «tutela della concorrenza» ([sentenza n. 175 del 2005](#), in riferimento al marchio «made in Italy»), materia di competenza esclusiva dello Stato. Inoltre, una norma regionale avente ad oggetto la promozione di certificazioni di qualità di un determinato prodotto ittico catturato dalla marineria della Regione Abruzzo, ovvero allevato in impianti dislocati nel territorio della medesima, è stata giudicata non censurabile, in riferimento, tra gli altri, all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., soltanto in quanto non istituiva, né disciplinava un marchio identificativo di un prodotto, ma si limitava a prevedere forme di incentivazione di quest'ultimo, del quale non erano indicate o protette particolari qualità o caratteristiche tipologiche ([sentenza n. 213 del 2006](#)).

3.2.1. – L'incidenza della disciplina del segno con il quale è commercializzato il vino su una molteplicità di interessi eccedenti la materia «agricoltura» è stata, peraltro, costantemente rilevata anche dalla Corte di giustizia delle Comunità europee. Il giudice comunitario ha, in particolare, sottolineato che la «normativa comunitaria in materia di designazione e presentazione dei vini ha l'obiettivo di conciliare la necessità di fornire al consumatore finale un'informazione esatta e precisa sui prodotti interessati con quella di proteggere i produttori sul loro territorio contro le distorsioni della concorrenza» ([sentenza 12 maggio 2005, C-347/05](#)); ed ha precisato che «le denominazioni di origine rientrano nel campo dei diritti di proprietà industriale e commerciale» ([sentenza 16 maggio 2000, C-388/95](#)).

3.2.2. – La giurisprudenza di questa Corte ha, dunque, affermato la sostanziale convergenza della disciplina di tutti i segni distintivi (comprese le indicazioni geografiche e le denominazioni d'origine) verso una identica funzione e la molteplicità degli interessi dalla stessa tutelati. Si tratta di una convergenza agevolmente desumibile dalle norme nazionali che, tra l'altro, di recente hanno ricondotto alla «proprietà industriale» i molteplici segni distintivi, stabilendo il principio dell'unitarietà degli stessi (artt. 1 e 22 del d.lgs. n. 30 del 2005), in quanto tutti costituiscono mezzi di designazione e presentazione di un prodotto, occorrendo che la loro regolamentazione sia ispirata al divieto di inganno dei consumatori, alla tutela degli imprenditori ed all'esigenza di garantire la corretta e libera esplicazione dell'iniziativa economica. Peraltro, i riflessi della disciplina sul corretto svolgimento della concorrenza tra imprenditori (quindi sul piano civilistico) sono rilevabili sin dal decreto del Presidente della Repubblica 12 luglio 1963, n. 930 (Norme per la tutela delle denominazioni di origine dei mosti e dei vini), mentre l'interferenza con la materia agricoltura, benché giustificata, in riferimento ad alcuni profili, il coinvolgimento delle Regioni, non esclude

che gli interessi oggetto della disciplina istitutiva di un segno distintivo del prodotto eccedano tale materia.

In questa parte, le norme nazionali sono in armonia con le norme comunitarie che, nella specifica materia dei segni che contraddistinguono i vini, mirano ad «incoraggiare la concorrenza leale e non trarre in inganno i consumatori» (regolamento (CE) del 29 aprile 2008, n. 479/2008, si veda, in particolare, il 32° considerando e l'art. 33, paragrafo 2; in precedenza, si veda, il regolamento (CE) 17 maggio 1999, n. 1493/1999, 54° considerando e l'art. 47, paragrafo 1).

Analogamente, avendo riguardo alle norme internazionali, è sufficiente ricordare che le indicazioni geografiche – tutelate e ricondotte alla proprietà industriale, unitamente alle denominazioni di origine, in virtù di una risalente tradizione (Convenzione di Parigi per la protezione della proprietà industriale del 20 marzo 1883, ratificata, nelle versioni successivamente rivedute, unitamente all'Accordo di Lisbona per la protezione e la registrazione internazionale delle denominazioni di origine del 31 ottobre 1958, con legge 4 luglio 1967, n. 676) – di recente sono state sistemate all'interno di un Trattato avente ad oggetto la proprietà intellettuale «a reciproco vantaggio dei produttori e degli utilizzatori di conoscenze tecnologiche e in modo da favorire il benessere sociale ed economico, nonché l'equilibrio tra diritti e obblighi» (artt. 7 dell'Allegato 1-C dell'Accordo TRIPs).

3.2.3. – In definitiva, indipendentemente dall'esatta configurazione del segno distintivo in esame e dalla categoria alla quale esso è riconducibile, è palese che la norma impugnata, in considerazione del suo contenuto e del suo obiettivo, incide su molteplici interessi: dei produttori, dei consumatori, della collettività al rispetto del principio di verità, del corretto svolgimento della concorrenza, interferendo in tal modo in una molteplicità di materie. Siffatta interferenza va composta facendo ricorso al criterio della prevalenza (tra le molte, sentenze [n. 165 del 2007](#); [n. 422](#) e [n. 81 del 2006](#)), che è qui applicabile, poiché risulta evidente l'appartenenza del nucleo essenziale della disciplina a materie diverse dall'agricoltura (tutela della concorrenza, ordinamento civile), nessuna delle quali è attribuita alla resistente, con conseguente illegittimità della norma impugnata.

Restano assorbiti gli ulteriori profili e la questione sollevata in riferimento agli altri parametri costituzionali sopra indicati.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 2 ottobre 2007, n. 24 (Attuazione dell'articolo 24, paragrafo 6, dell'Accordo relativo agli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio-Accordo TRIPs).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 novembre 2008.

F.to:

Giovanni Maria FLICK, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 novembre 2008.

<b>Sentenza del 14 novembre 2008, n. 369</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via incidentale	
<b>Rimettente</b>	Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia	
<b>Materie</b>	ordinamento civile turismo	
<b>Norma impugnata</b>	<b>Riferimento costituzionale</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art. 45, comma 4, legge della Regione Lombardia, 16 luglio 2007, n. 15 (Testo unico delle regionali in materia di turismo)	art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte costituzionale si pronuncia sulla legittimità della disposizione regionale che condiziona all'autorizzazione dell'assemblea condominiale l'inizio dell'esercizio dell'attività di bed &amp; breakfast svolta in appartamenti situati in edifici condominiali.</p> <p>A tal riguardo, la Consulta rileva che la disposizione censurata, pur se inserita in un contesto di norme dettate a presidio di finalità turistiche, incide direttamente sul rapporto civilistico tra condomini e condominio ed è destinata a regolamentare l'interesse tipicamente privatistico del decoro e della quiete nel condominio; in particolare, la disciplina impugnata attribuisce all'assemblea condominiale un potere non previsto tra quelli tassativamente indicati dalle norme del codice civile che, inoltre, vietano all'assemblea di porre limitazioni alla sfera di proprietà dei singoli condomini, a meno che le predette limitazioni non siano specificatamente accettate nei singoli atti d'acquisto o mediante l'approvazione del regolamento condominiale.</p> <p>Pertanto, la disciplina regionale, difforme e più restrittiva rispetto a quella statale, in quanto attinente ad una materia "ordinamento civile" di competenza esclusiva dello Stato, è da dichiararsi costituzionalmente illegittima.</p>		

SENTENZA N. 369  
ANNO 2008

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Giovanni Maria	FLICK	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. 45, comma 4, della legge della Regione Lombardia 16 luglio 2007, n. 15 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo), promosso con ordinanza del 23 gennaio 2008 dal Tribunale amministrativo regionale della Lombardia sul ricorso proposto da Lauro Laura contro il Comune di Milano ed altro, iscritta al n. 99 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2008.

*Udito* nella camera di consiglio dell'8 ottobre 2008 il Giudice relatore Luigi Mazzella.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

Con ordinanza del 23 gennaio 2008, il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia ha sollevato, con riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 45, comma 4, della legge della Regione Lombardia 16 luglio 2007, n. 15 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo).

La norma viene censurata sotto due distinti profili. In primo luogo perché essa, prevedendo l'obbligo dell'approvazione dell'assemblea dei condomini per l'esercizio di attività non comportante mutamento di destinazione d'uso dell'immobile, modificherebbe la disciplina codicistica, ingerendosi nella disciplina di rapporti condominiali tra privati, che costituiscono materia di ordinamento civile riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione alla legislazione esclusiva

dello Stato. In secondo luogo, perché essa disciplinerebbe la predetta attività in modo ingiustificatamente difforme rispetto alla corrispondente disciplina dell'attività di affittacamere, per la quale non è prescritta analoga autorizzazione condominiale, nonostante quest'ultima, per sua natura, possa coinvolgere unità immobiliari più estese. La questione, rilevante nel giudizio a quo, è fondata.

Questa Corte ha più volte affermato che, nelle materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente, la regolamentazione statale, in forza dell'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost., pone un limite diretto a evitare che la norma regionale incida su un principio di ordinamento civile. Questa Corte ha altresì precisato che l'esigenza di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che, nell'ambito dell'ordinamento civile, disciplinano i rapporti giuridici fra privati deve ritenersi una esplicitazione del principio costituzionale di eguaglianza (da ultimo sentenze [n. 189](#), [n. 95](#) e [n. 24 del 2007](#)).

Nel caso in esame, la specifica norma censurata incide direttamente sul rapporto civilistico tra condomini e condominio. Essa, infatti, pur inserita in un contesto di norme dettate a presidio di finalità turistiche, è destinata a regolamentare l'interesse, tipicamente privatistico, del decoro e della quiete nel condominio.

A tal fine, la disposizione censurata disciplina la materia condominiale in modo difforme e più severo rispetto a quanto disposto dal codice civile e, in particolare, dagli artt. 1135 e 1138. Tali norme sanciscono che l'assemblea dei condomini non ha altri poteri rispetto a quelli fissati tassativamente dal codice e non può porre limitazioni alla sfera di proprietà dei singoli condomini, a meno che le predette limitazioni non siano specificatamente accettate o nei singoli atti d'acquisto o mediante approvazione del regolamento di condominio.

L'attinenza della norma alla materia condominiale determina, dunque, la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost..

L'accoglimento della questione comporta l'assorbimento dell'ulteriore profilo dedotto.

#### PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 45, comma 4, della legge della Regione Lombardia 16 luglio 2007, n. 15 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 novembre 2008.

F.to:

Giovanni Maria FLICK, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 novembre 2008.

Sentenza del 14 novembre 2008, n. 370		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via incidentale	
<b>Rimettente</b>	Tribunale del riesame di Campobasso	
<b>Intervenienti</b>	soggetti privati	
<b>Materie</b>	demanio ordinamento civile	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimento costituzionale</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art. 3, comma 1, legge della Regione Molise 5 maggio 2006, n. 5 (Disciplina delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale) e art. 12, comma 6, legge della Regione Molise 27 settembre 2006, n. 28 (Norme in materia di opere relative a linee ed impianti elettrici fino a 150.000 volt)	art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
<b>Sintesi</b>		
<p>Il Tribunale di Campobasso – sezione per il riesame – dubita della legittimità costituzionale delle disposizioni contenute in due leggi della Regione Molise, la n. 5 e la n. 28 del 2006.</p> <p>La disposizione contenuta nella prima legge stabilisce che le aree demaniali marittime della costiera molisana e delle antistanti zone del mare territoriale ricomprese nel comune di Termoli sono quelle individuate dalla linea di demarcazione definita dalla Capitaneria di porto di Pescara con verbale dell'11 dicembre 2004.</p> <p>La disposizione contenuta nella seconda legge chiarisce la <i>ratio</i> della disposizione della legge precedente e cioè quella di voler individuare e delimitare esattamente, nella Regione, le zone di cui agli articoli 822 del codice civile e 28 del codice della navigazione, i quali individuano come aree appartenenti al demanio marittimo la spiaggia e il lido del mare.</p> <p>Così facendo, secondo il Tribunale, la regione Molise avrebbe legiferato in materia di “ordinamento civile”, materia riservata, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma,</p>		

lettera l) della Costituzione, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato: le aree demaniali, infatti, sono disciplinate dal codice civile.

La Corte costituzionale riconosce la fondatezza della questione sollevata dal Tribunale di Campobasso.

In primo luogo, richiamando sue precedenti pronunce, chiarisce che:

a) la titolarità in capo alle regioni di funzioni legislative e amministrative in ordine alla gestione dei beni demaniali marittimi non può incidere sulle facoltà che spettano allo Stato in quanto proprietario dei beni medesimi;

b) la disciplina dei profili proprietari dei beni demaniali marittimi rientra nella materia “ordinamento civile”, di competenza esclusiva dello Stato.

La natura demaniale dei beni in oggetto è disciplinata, infatti, dall'articolo 822 del codice civile che, in particolare, include il lido del mare e la spiaggia tra i beni del demanio statale. Inoltre, l'articolo 28 del codice della navigazione fa rientrare questi stessi beni nel demanio marittimo.

La legge regionale, quindi, non può stabilire “linee di demarcazione” finalizzate a delimitare e sottrarre il lido del mare o la spiaggia di una determinata area dai beni appartenenti al demanio statale marittimo.

In secondo luogo, ritiene di non poter condividere la tesi - sostenuta dalla difesa delle parti private - secondo la quale la funzione di delimitazione del demanio marittimo rientri implicitamente tra le funzioni delegate e conferite dallo Stato alle Regioni. Infatti, la prima delega alle Regioni di funzioni amministrative concernenti il demanio marittimo, effettuata con l'articolo 59 del d.p.r. 616 del 1977, era limitata alle sole funzioni amministrative aventi finalità turistico-ricreative; successivamente, con l'articolo 105 del decreto legislativo n.112 del 1998, la delega è stata estesa ma alle sole funzioni amministrative concernenti il rilascio di concessioni di beni (...) del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia. La funzione di delimitazione delle aree del demanio marittimo, invece, continua a rimanere di competenza statale ed è disciplinata dal codice della navigazione che, all'articolo 32, prevede a tal fine un dettagliato procedimento.

SENTENZA N. 370  
ANNO 2008

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Giovanni Maria	FLICK	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. 3, comma 1, della legge della Regione Molise 5 maggio 2006, n. 5 (Disciplina delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale), e dell'art. 12, comma 6, della legge della Regione Molise 27 settembre 2006, n. 28 (Norme in materia di opere relative a linee ed impianti elettrici fino a 150.000 volt), promossi con ordinanze del 25 e del 31 gennaio 2008 dal Tribunale di Campobasso, sezione per il riesame, sui ricorsi proposti da Amatruda Teresa e da Di Salvia Rosa Maria, iscritte ai nn. 94 e 95 del registro ordinanze 2008 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2008.

*Visti* gli atti di costituzione di Amatruda Teresa e Di Salvia Rosa Maria;

*udito* nell'udienza pubblica del 21 ottobre 2008 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

*udito* l'avvocato Giovanni Di Giandomenico per Amatruda Teresa e Di Salvia Rosa Maria.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale di Campobasso, sezione per il riesame, dubita della legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Molise 5 maggio 2006, n. 5 (Disciplina delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare

territoriale), nella parte in cui dispone che «Le aree demaniali marittime della costiera molisana e delle antistanti zone del mare territoriale ricomprese nel comune di Termoli, litorale sud, sono individuate dalla linea di demarcazione determinata con verbale dell'undici dicembre 1984 della Capitaneria di porto di Pescara», e dell'art. 12, comma 6, della legge della Regione Molise 27 settembre 2006, n. 28 (Norme in materia di opere relative a linee ed impianti elettrici fino a 150.000 volt), nella parte in cui dispone che «Le disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 3 della legge regionale 5 maggio 2006, n. 5, si interpretano nel senso di determinare quali sono nella Regione Molise le zone di cui agli articoli 822 del codice civile e 28 del codice della navigazione».

A parere del rimettente, la Regione avrebbe violato la riserva esclusiva di competenza legislativa dello Stato nella materia dell'ordinamento civile.

La legge regionale, infatti, avrebbe individuato le aree demaniali del litorale di Termoli in deroga a quanto previsto dagli artt. 822 cod. civ. e 20 (recte 28) cod. nav., che individuano come beni appartenenti al demanio marittimo la «spiaggia» e il «lido del mare».

Ne varrebbe, sempre secondo il rimettente, richiamare l'esercizio dei poteri concorrenti in materia di «porti», riconosciuti alla Regione dall'art. 117, terzo comma, Cost., vertendo la questione in materia di proprietà ed essendo la proprietà demaniale inserita nell'ambito della proprietà in generale, tipico istituto regolato dal codice civile.

Essendo le questioni sollevate di analogo contenuto, deve essere disposta la riunione dei relativi giudizi ai fini di una trattazione unitaria e di un'unica decisione.

1.1.– Preliminarmente, occorre prendere in considerazione l'eccezione di inammissibilità dedotta dalle parti private in relazione alla mancanza di rilevanza della questione nel giudizio a quo.

Secondo la difesa delle parti costituite, infatti, mancherebbe la rilevanza sia perché la Corte di Cassazione, per ben due volte, ha annullato il provvedimento del Tribunale del riesame di Campobasso in relazione alla mancanza del periculum, sia perché il Tribunale del riesame non ha considerato le argomentazioni difensive circa la decisività dell'intestazione catastale dei beni in sequestro, anche alla stregua dell'art. 950 cod. civ. che, in caso di incertezza sui confini, ed in mancanza di altre prove, assume come dirimente proprio la intestazione catastale.

L'eccezione non può essere accolta sotto entrambi i profili.

Quanto al primo, occorre premettere che il giudice a quo, trattandosi di un giudizio cautelare rinviato dalla Corte di cassazione a seguito di annullamento della parte della decisione relativa alla sussistenza del requisito del periculum in mora, aveva l'onere di motivare circa l'incidenza che la sollevata questione di costituzionalità veniva ad avere in ordine alla decisione che era chiamato ad assumere al fine di consentire a questa Corte di verificarne la plausibilità. Deve, pertanto, rilevarsi che, dopo l'annullamento con rinvio della Corte di cassazione, il Tribunale del riesame ha motivato nuovamente, in modo più ampio e articolato, in ordine al periculum, ritenendolo sussistente «perché gli indagati risultano aver già più volte esteso la dimensione dell'occupazione sicché è concreto il pericolo che il terreno nel tempo subisca ulteriori trasformazioni». Inoltre, come sottolineato dal giudice a quo, il venir meno della natura demaniale del bene determinerebbe automaticamente la cessazione del pericolo di aggravamento delle conseguenze del reato di cui all'art. 321 cod. proc. pen., tanto che la stessa Corte di cassazione ha chiesto di tener conto della nuova normativa regionale sopravvenuta.

In ordine alla mancata motivazione circa l'intestazione catastale dei beni in sequestro, dalla quale risulterebbe la loro sdemanializzazione, deve rilevarsi come l'ordinanza del

rimettente riporti nel dettaglio il percorso argomentativo circa la sussistenza della natura demaniale del terreno sul quale insistono gli immobili in sequestro e, in sede di valutazione cautelare, tale motivazione è ampiamente sufficiente.

Il rimettente argomenta, quindi, in modo non implausibile in ordine alla rilevanza che la questione sottoposta al vaglio di questa Corte viene ad assumere nel giudizio a quo.

2.– La questione è fondata.

Questa Corte ha più volte affermato che la titolarità di funzioni legislative e amministrative della Regione in ordine all'utilizzazione di determinati beni non può incidere sulle facoltà che spettano allo Stato in quanto proprietario e che la disciplina degli aspetti dominicali del demanio statale rientra nella materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva dello Stato (sentenze [n. 102](#) e [n. 94 del 2008](#), [n. 286 del 2004](#), [n. 343 del 1995](#)).

Di recente, con specifico riferimento al demanio marittimo, questa Corte ha precisato che «la competenza della Regione nella materia non può incidere sulle facoltà che spettano allo Stato in quanto proprietario. Queste infatti precedono logicamente la ripartizione delle competenze ed ineriscono alla capacità giuridica dell'ente secondo i principi dell'ordinamento civile» ([sentenza n. 427 del 2004](#)).

La natura demaniale dei beni è disciplinata dall'art. 822 cod. civ. che include tra i beni che fanno parte del demanio statale il lido del mare e la spiaggia. Inoltre, l'art. 28 cod. nav. attribuisce questa tipologia di beni al demanio marittimo. La legge regionale non può, quindi, derogare ai criteri fissati dal codice civile e dal codice della navigazione stabilendo linee di demarcazione che vengano a sottrarre il lido del mare o la spiaggia di una determinata area dai beni appartenenti al demanio marittimo.

Del resto, che questo sia il risultato che le due disposizioni si prefiggono è reso evidente sia dal loro tenore sia dal rapporto cronologico che le lega. Già con riferimento alla prima delle due disposizioni censurate (il comma 1 dell'art. 3 della legge regionale n. 5 del 2006) l'interpretazione prospettata in via di mera ipotesi dal rimettente – che cioè con essa si voglia disciplinare esclusivamente l'ambito di applicazione della legge in relazione alle funzioni amministrative che effettivamente la Regione ha nella materia del demanio marittimo – perde consistenza alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte (sentenze [n. 344](#) e [n. 255 del 2007](#), [n. 89 del 2006](#)); quest'ultima riconosce alle Regioni la competenza ad esercitare le suddette funzioni amministrative anche nei porti – purché non siano di rilevanza economica internazionale o di preminente interesse nazionale – vale a dire in ambiti territoriali che l'art. 822 cod. civ. e l'art. 28 cod. nav. attribuiscono al demanio marittimo. Sarebbe, quindi, inutile una disposizione legislativa regionale che, ai fini dell'esercizio delle funzioni amministrative di competenza regionale, venisse ad operare una differenziazione tra aree per le quali questa distinzione non avrebbe alcun effetto, posto che non si deve confondere «la proprietà del bene con il potere di disciplinare l'uso del bene stesso» ([sentenza n. 286 del 2004](#)).

Se già, quindi, non sorgevano dubbi che il risultato della prima disposizione censurata fosse quello di sottrarre dal demanio marittimo alcune aree in esso ricomprese (probabilmente per porre termine ad una situazione che il legislatore regionale riteneva presentasse aspetti paradossali), l'interpretazione autentica resa con la seconda disposizione censurata rende addirittura esplicita, con l'espressa citazione dell'art. 822 cod. civ. e dell'art. 28 cod. nav., la volontà di incidere sulla delimitazione del demanio marittimo che nella prima risultava implicita.

Né può condividersi la tesi della difesa privata secondo la quale la funzione di delimitazione del demanio marittimo rientra tra quelle delegate e conferite dallo Stato alle Regioni.

In realtà la prima delega di funzioni amministrative su aree del demanio marittimo, di cui all'art. 59 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), era limitata alle sole funzioni amministrative aventi finalità turistico-ricreative e, successivamente, con l'art. 105 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), la delega è stata estesa anche alle funzioni amministrative «in materia di 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».

La disciplina relativa alle funzioni di delimitazione delle aree del demanio marittimo, invece, ricade nella sfera di competenza statale ed è disciplinata dal codice della navigazione che, all'art. 32, prevede un procedimento dettagliato per il loro svolgimento.

Inoltre, secondo la giurisprudenza di legittimità, da considerarsi diritto vivente, il demanio marittimo è demanio cosiddetto naturale derivante direttamente dalle caratteristiche del bene e il provvedimento formale di delimitazione, al contrario di quello di sdemanializzazione, ha solo natura ricognitiva e non costitutiva. Ne consegue che se un bene presenta le caratteristiche naturali del lido del mare o della spiaggia deve considerarsi appartenente al demanio marittimo dello Stato anche senza alcun provvedimento formale di delimitazione, mentre va esclusa la possibilità di una sdemanializzazione tacita, atteso che la cessazione della demanialità è possibile soltanto mediante uno specifico provvedimento di carattere costitutivo da parte dell'autorità amministrativa competente o, come si è verificato con l'art. 6, comma 2-bis, del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 80 (Disposizioni urgenti in materia di enti locali), convertito con modificazioni dalla legge n. 140 del 2004, da parte del legislatore statale. Sulla base di queste argomentazioni, è di tutta evidenza che il comma 1 dell'articolo 3 della legge regionale n. 5 del 2006, nella parte in cui dispone che «Le aree demaniali marittime della costiera molisana e delle antistanti zone del mare territoriale ricomprese nel comune di Termoli, litorale sud, sono individuate dalla linea di demarcazione determinata con verbale dell'undici dicembre 1984 della Capitaneria di porto di Pescara», e la successiva norma di interpretazione di cui all'art. 12, comma 6, della legge regionale n. 28 del 2006, che espressamente prevede «Le disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 3 della legge regionale 5 maggio 2006, n. 5, si interpretano nel senso di determinare quali sono nella Regione Molise le zone di cui agli articoli 822 del codice civile e 28 del codice della navigazione», violano la competenza esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento civile di cui all'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost.

#### PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,  
*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Molise 5 maggio 2006, n. 5 (Disciplina delle funzioni amministrative in materia di

demanio marittimo e di zone di mare territoriale), e dell'art. 12, comma 6, della legge della Regione Molise 27 settembre 2006, n. 28 (Norme in materia di opere relative a linee ed impianti elettrici fino a 150.000 volt).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 novembre 2008.

F.to:

Giovanni Maria FLICK, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 novembre 2008.

<b>Sentenza del 14 novembre 2008, n. 371</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrenti</b>	Regione Lombardia Provincia autonoma di Trento	
<b>Resistente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materie</b>	autonomie speciali livelli essenziali tutela della salute	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art. 1, commi 4 e 10, legge 3 agosto 2007, n. 120 (Disposizioni in materia di attività libero-professionale intramuraria e altre norme in materia sanitaria)	art. 117, terzo comma, Cost.	<b>illegittimità costituzionale parziale</b>
art. 1, commi 6 e 11, l. 120/2007	art. 117, terzo comma, Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
art. 1, comma 7, l. 120/2007	art. 117, terzo comma, Cost.	<b>illegittimità costituzionale parziale</b>
	art. 120 Cost.	<b>illegittimità costituzionale parziale</b>
art. 1, l. 120/2007	artt. 3 e 97 Cost.	inammissibilità della questione
art. 1, l. 120/2007	art. 120 Cost.	non fondatezza della questione
art. 1, commi 1, 2, 3, 5, 8, 9, 12, 13 e 14, l. 120/2007	artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.	non fondatezza della questione
<b>Sintesi</b>		
La Corte su pronuncia sulla legittimità delle disposizioni statali concernenti l'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria dei sanitari.		

Innanzitutto affronta la problematica relativa all'individuazione della materia nella quale inquadrare le disposizioni in esame. A tal riguardo la Consulta, nel respingere la tesi dell'Avvocatura statale che vorrebbe ricondurre queste disposizioni ai livelli essenziali di assistenza, evidenzia che, come già ribadito in precedenti sentenze, la fissazione dei livelli essenziali di assistenza si identifica esclusivamente nella *“determinazione degli standard strutturali e qualitativi delle prestazioni, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale”* e non comprende, invece, la regolamentazione dell'assetto organizzativo degli enti preposti all'erogazione delle prestazioni medesime.

La Consulta, rilevando, quindi, la stretta inerenza delle disposizioni con l'organizzazione del servizio sanitario regionale, ritiene di inquadrarle nella materia *“tutela della salute”*, di competenza concorrente, della quale *“l'organizzazione sanitaria”* è parte integrante.

Pertanto, le disposizioni statali impugnate sono da ritenersi costituzionalmente legittime a condizione che possano essere qualificate come principi fondamentali della materia.

In particolare, la Corte ritiene che siano legittime le disposizioni statali (art. 1, commi 1, 2 e 3) che impegnano le Regioni ad attuare interventi di ristrutturazione edilizia per la predisposizione dei locali da destinare allo svolgimento dell'attività libero-professionale intramuraria. Queste disposizioni, infatti, che rimettono la scelta degli interventi alla discrezionalità delle Regioni, salva l'enunciazione di criteri di carattere generale, hanno natura di normativa di principio, in quanto sono complementari alle altre disposizioni statali, contenute nel decreto legislativo 502/1992, che riconoscono ai dirigenti sanitari che abbiano optato per il rapporto di lavoro esclusivo la facoltà di svolgere attività libero-professionale intramuraria.

Sono altresì, legittime le previsioni statali (comma 4) che fissano criteri di carattere generale attinenti al corretto svolgimento dell'attività libero-professionale intramuraria dei sanitari; nonché la disposizione (comma 5) che impone a ciascuna *«azienda sanitaria locale, azienda ospedaliera, azienda ospedaliera universitaria, policlinico universitario a gestione diretta ed IRCCS di diritto pubblico»* la predisposizione di *«un piano aziendale, concernente, con riferimento alle singole unità operative, i volumi di attività istituzionale e di attività libero-professionale intramuraria»*.

Sono, invece, costituzionalmente illegittime le disposizioni che attengono strettamente all'organizzazione del servizio sanitario e che quindi, avendo carattere di dettaglio, incidono sull'autonomia delle scelte organizzative delle Regioni.

In particolare, è illegittima la previsione (comma 4) di un parere *«vincolante»* (da esprimersi da parte del Collegio di direzione di cui all'art. 17 del d.lgs. n. 502 del 1992, o, in mancanza, della commissione paritetica dei sanitari che esercitano l'attività libero-professionale intramuraria) ai fini dell'acquisto, della locazione o della stipula delle convenzioni finalizzate a reperire spazi ambulatoriali da adibire allo svolgimento dell'attività libero-professionale intramuraria. La previsione di questo parere vincolante *“lungi dall'essere espressiva di un principio fondamentale, regola in modo dettagliato ed autoapplicativo l'attività di reperimento dei locali in questione”*.

E' dichiarata altresì illegittima la previsione (comma 10) che fissa il termine ultimo entro il quale è possibile autorizzare la stipula delle suddette convenzioni finalizzate al reperimento degli spazi ambulatoriali per lo svolgimento dell'attività libero-professionale intramuraria. Infatti, *“la fissazione di questo termine, che risulta eguale per tutte le realtà territoriali, senza che sia possibile tenere conto, se del caso, delle peculiarità di ciascuna di esse, costituisce un intervento di dettaglio”*.

Comprimono eccessivamente l'autonomia organizzativa regionale anche la previsione (comma 6) che disciplina le modalità di approvazione del piano aziendale di cui al comma 5, integrando *“un non consentito intervento legislativo di dettaglio”*; nonché la disposizione (comma 11) che rimette al summenzionato Collegio di direzione «il compito di dirimere le vertenze dei dirigenti sanitari in ordine all'attività libero-professionale intramuraria».

Inoltre, relativamente al comma 7, se da un lato rappresenta un principio fondamentale la scelta di prevedere, per l'ipotesi di grave inadempienza dei direttori generali delle aziende, la misura della destituzione; dall'altro deve ritenersi costituzionalmente illegittima la previsione secondo cui in «caso di mancato adempimento degli obblighi a carico delle Regioni e delle Province autonome di cui al presente comma, è precluso l'accesso ai finanziamenti a carico dello Stato integrativi rispetto ai livelli di cui all'accordo sancito l'8 agosto 2001 dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (...)». Si tratta, infatti, rileva la Corte, di *“una disposizione che può essere qualificata come di dettaglio, giacché incide su profili che attengono direttamente all'organizzazione del servizio sanitario (...) data la stretta inerenza tra l'organizzazione sanitaria regionale e provinciale e i flussi finanziari necessari per assicurare il regolare espletamento del servizio sanitario in sede locale”*.

Infine, si presenta, altresì, costituzionalmente illegittima, per violazione dell'articolo 120 Cost., la disposizione (contenuta nel comma 7) secondo cui il Governo esercita, anche con riferimento alla misura della destituzione, i poteri sostitutivi in caso di inadempimento delle Regioni. Tale disposizione si pone in contrasto con l'art. 120 Cost. in quanto prevede l'esercizio del potere sostitutivo statale in un'ipotesi non espressamente contemplata dalla suddetta norma costituzionale.

SENTENZA N. 371  
ANNO 2008

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Giovanni Maria	FLICK	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 4, 5, 6, 7, primo e quarto periodo, 10 e 11, della legge 3 agosto 2007, n. 120 (Disposizioni in materia di attività libero-professionale intramuraria e altre norme in materia sanitaria), e dell'intero testo dell'art. 1 della medesima legge n. 120 del 2007, promossi, rispettivamente, dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione Lombardia, con ricorsi notificati il 5 ottobre 2007, depositati in cancelleria il 10 e 15 ottobre 2007 ed iscritti ai numeri 42 e 44 del registro ricorsi del 2007.

*Visti* gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;  
*udito* nell'udienza pubblica del 21 ottobre 2008 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;  
*uditi* gli avvocati Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lombardia, Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Anna Cenerini per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.— La Provincia autonoma di Trento ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 4, 5, 6, 7, primo e quarto periodo, 10 e 11, della legge 3 agosto 2007, n. 120 (Disposizioni in materia di attività libero-professionale intramuraria e altre norme in materia sanitaria).

Nel ricorso si deduce che le impugnate disposizioni contrastano con gli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché con le relative norme di attuazione dello statuto di autonomia ed, in particolare, con il d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità), con il d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti integrazioni alle norme di attuazione in materia di igiene e sanità approvate con d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474), con l'art. 8 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), con gli 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) e che le stesse, inoltre, violano anche gli artt. 117, 118 e 120 della Costituzione in connessione con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Sul presupposto di essere titolare, in forza dello statuto di autonomia (e delle norme che ad esso danno attuazione), di «competenza legislativa concorrente in materia “di igiene e sanità, compresa l'assistenza sanitaria ed ospedaliera”», nonché «di potestà legislativa primaria in materia di “ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto”», oltre che, nelle stesse materie, delle «correlative potestà amministrative», la ricorrente lamenta la violazione di tali norme ad opera della disciplina in contestazione.

2.— Anche la Regione Lombardia ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'intero articolo 1 della legge n. 120 del 2007, ipotizzando, in primo luogo, la

violazione degli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost., nonché «dei principi di ragionevolezza (art. 3 Cost.), buon andamento (art. 97 Cost.) e leale collaborazione (art. 120 Cost.)», sul presupposto che la disciplina in contestazione inciderebbe «pesantemente all'interno di un settore, l'organizzazione sanitaria, tradizionalmente affidato alle Regioni».

Soltanto in subordine – per il caso in cui si ritenesse di identificare la materia oggetto delle disposizioni impugnate in quella della tutela della salute – la ricorrente deduce la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., nonché «dei principi di ragionevolezza (art. 3 Cost.), buon andamento (art. 97 Cost.) e leale collaborazione (art. 120 Cost.)», assumendo che la disciplina in contestazione sarebbe «estremamente dettagliata e minuziosa non lasciando alcun margine discrezionale all'ente regionale».

3.— Preliminarmente, poiché i predetti ricorsi pongono questioni analoghe, deve essere disposta la riunione dei relativi giudizi ai fini di un'unica decisione.

4.— Ancora in via preliminare, per individuare quale sia l'ambito materiale interessato dalle disposizioni di cui all'art. 1 della legge n. 120 del 2007, è necessario specificare il loro contenuto.

I commi 1 e 2 del citato art. 1 fanno carico alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano di assumere, entro il termine di diciotto mesi decorrente dal 31 luglio 2007, allo scopo di garantire l'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria dei sanitari, «le più idonee iniziative volte ad assicurare gli interventi di ristrutturazione edilizia, presso le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, le aziende ospedaliere universitarie, i policlinici universitari a gestione diretta e gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) di diritto pubblico».

In particolare, il comma 2 stabilisce che, limitatamente allo stesso periodo e agli ambiti in cui non siano ancora state adottate le iniziative sopra descritte, «in deroga a quanto disposto dal comma 2 dell'articolo 22-bis del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248» (che ha prorogato fino al 31 luglio 2007 la facoltà spettante ai dirigenti sanitari, «in caso di carenza di strutture e spazi idonei alle necessità connesse allo svolgimento delle attività libero-professionali in regime ambulatoriale», di avvalersi «del proprio studio professionale»), «continuano ad applicarsi i provvedimenti già adottati per assicurare l'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria»; nel medesimo periodo, inoltre, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano debbono procedere «all'individuazione e all'attuazione delle misure dirette ad assicurare, in accordo con le organizzazioni sindacali delle categorie interessate e nel rispetto delle vigenti disposizioni contrattuali, il definitivo passaggio al regime ordinario del sistema dell'attività libero-professionale intramuraria della dirigenza sanitaria, medica e veterinaria del Servizio sanitario nazionale e del personale universitario di cui all'articolo 102 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382».

Ai sensi del comma 3, poi, la «risoluzione degli accordi di programma di cui all'articolo 1, comma 310, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, si applica anche alla parte degli accordi di programma relativa agli interventi di ristrutturazione edilizia» sopra indicati, per i quali la Regione «non abbia conseguito il collaudo entro il termine stabilito dal comma 2, primo periodo».

A sua volta, il successivo comma 4, innanzitutto, individua – tra le misure che le Regioni e le Province autonome possono assumere allo scopo di garantire l'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria dei sanitari, sempre che «ne sia adeguatamente dimostrata la necessità e nell'ambito delle risorse disponibili» –

«l'acquisizione di spazi ambulatoriali esterni, aziendali e pluridisciplinari, per l'esercizio di attività sia istituzionali sia in regime di libera professione intramuraria, i quali corrispondano ai criteri di congruità e idoneità per l'esercizio delle attività medesime, tramite l'acquisto, la locazione, la stipula di convenzioni, previo parere vincolante da parte del Collegio di direzione di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, o, qualora esso non sia costituito, di una commissione paritetica di sanitari che esercitano l'attività libero-professionale intramuraria, costituita a livello aziendale».

Inoltre, il medesimo comma 4 fa comunque carico alle Regioni ed alle Province autonome di «garantire che le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, le aziende ospedaliere universitarie, i policlinici universitari a gestione diretta e gli IRCCS di diritto pubblico gestiscano, con integrale responsabilità propria, l'attività libero-professionale intramuraria, al fine di assicurarne il corretto esercizio, in particolare nel rispetto delle seguenti modalità:

a) affidamento a personale aziendale, o comunque dall'azienda a ciò destinato, senza ulteriori oneri aggiuntivi, del servizio di prenotazione delle prestazioni, da eseguire in sede o tempi diversi rispetto a quelli istituzionali, al fine di permettere il controllo dei volumi delle medesime prestazioni, che non devono superare, globalmente considerati, quelli eseguiti nell'orario di lavoro;

b) garanzia della riscossione degli onorari relativi alle prestazioni erogate sotto la responsabilità delle aziende, policlinici e istituti di cui al comma 1. Agli eventuali oneri si provvede ai sensi della lettera c);

c) determinazione, in accordo con i professionisti, di un tariffario idoneo ad assicurare l'integrale copertura di tutti i costi direttamente e indirettamente correlati alla gestione dell'attività libero-professionale intramuraria, ivi compresi quelli connessi alle attività di prenotazione e di riscossione degli onorari;

d) monitoraggio aziendale dei tempi di attesa delle prestazioni erogate nell'ambito dell'attività istituzionale, al fine di assicurare il rispetto dei tempi medi fissati da specifici provvedimenti; attivazione di meccanismi di riduzione dei medesimi tempi medi; garanzia che, nell'ambito dell'attività istituzionale, le prestazioni aventi carattere di urgenza differibile vengano erogate entro 72 ore dalla richiesta;

e) prevenzione delle situazioni che determinano l'insorgenza di un conflitto di interessi o di forme di concorrenza sleale e fissazione delle sanzioni disciplinari e dei rimedi da applicare in caso di inosservanza delle relative disposizioni, anche con riferimento all'accertamento delle responsabilità dei direttori generali per omessa vigilanza;

f) adeguamento dei provvedimenti per assicurare che nell'attività libero-professionale intramuraria, ivi compresa quella esercitata in deroga alle disposizioni di cui al comma 2 dell'articolo 22-bis del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, siano rispettate le prescrizioni di cui alle lettere a), b) e c) del presente comma, anche nel periodo di operatività transitoria delle convenzioni di cui all'alinea, primo periodo, del presente comma, e fermo restando il termine di cui al comma 2, primo periodo, e al comma 10;

g) progressivo allineamento dei tempi di erogazione delle prestazioni nell'ambito dell'attività istituzionale ai tempi medi di quelle rese in regime di libera professione intramuraria, al fine di assicurare che il ricorso a quest'ultima sia conseguenza di libera scelta del cittadino e non di carenza nell'organizzazione dei servizi resi nell'ambito dell'attività istituzionale. A tal fine, il Ministro della salute presenta annualmente al Parlamento una relazione sull'esercizio della libera professione medica intramuraria, ai

sensi dell'articolo 15-quaterdecies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, con particolare riferimento alle implicazioni sulle liste di attesa e alle disparità nell'accesso ai servizi sanitari pubblici».

Quanto al contenuto del comma 5, esso fa carico a ciascuna delle strutture sanitarie di cui ai commi precedenti di predisporre «un piano aziendale, concernente, con riferimento alle singole unità operative, i volumi di attività istituzionale e di attività libero-professionale intramuraria». Di tale piano deve essere assicurata «adeguata pubblicità ed informazione»; in particolare, ciascun ente sanitario deve provvedere alla esposizione del piano «nell'ambito delle proprie strutture ospedaliere ed all'informazione nei confronti delle associazioni degli utenti, sentito il parere del Collegio di direzione di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, o, qualora esso non sia costituito, della commissione paritetica di sanitari» di cui al comma 4 del medesimo articolo 1. Lo stesso comma precisa, poi, che le informazioni suddette debbono riguardare, in particolare, «le condizioni di esercizio dell'attività istituzionale e di quella libero-professionale intramuraria, nonché i criteri che regolano l'erogazione delle prestazioni e le priorità di accesso».

La procedura di approvazione dei piani è disciplinata dal comma 6, il quale stabilisce che essi debbano essere presentati alla Regione o alla Provincia autonoma competente, «in fase di prima applicazione, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e, successivamente, entro un limite massimo di tre anni dall'approvazione del piano precedente». Ciascuna Regione o Provincia autonoma «approva il piano, o richiede variazioni o chiarimenti, entro sessanta giorni dalla presentazione»; in quest'ultimo caso le variazioni o i chiarimenti «sono presentati entro sessanta giorni dalla richiesta medesima» ed esaminati «entro i successivi sessanta giorni». Infine, subito dopo l'approvazione, la Regione o Provincia autonoma «trasmette il piano al Ministero della salute»; decorsi sessanta giorni dalla trasmissione, «in assenza di osservazioni da parte del Ministero della salute, i piani si intendono operativi».

In base al comma 7, inoltre, Regioni e Province autonome «assicurano il rispetto delle previsioni di cui ai commi 1, 2, 4, 5 e 6 anche mediante l'esercizio di poteri sostitutivi e la destituzione, nell'ipotesi di grave inadempienza, dei direttori generali delle aziende, policlinici ed istituti di cui al comma 5». È previsto anche che sia il Governo ad esercitare, a propria volta, i poteri sostitutivi «ai sensi e secondo la procedura di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131», e ciò «in caso di inadempimento», pure «con riferimento alla destituzione di cui al primo periodo del presente comma», da parte delle Regioni e delle Province autonome, alle quali è, per l'effetto, anche «precluso l'accesso ai finanziamenti a carico dello Stato integrativi rispetto ai livelli di cui all'accordo sancito l'8 agosto 2001 dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 207 del 6 settembre 2001».

Il comma 8 fa carico alle Regioni e Province autonome di trasmettere al Ministro della salute «una relazione sull'attuazione dei commi 1, 2, 4, 5, 6 e 7, con cadenza trimestrale fino al conseguimento effettivo, da parte della stessa, del definitivo passaggio al regime ordinario di cui al comma 2, e successivamente con cadenza annuale».

Limitatamente, poi, all'attività clinica e di diagnostica ambulatoriale, il comma 9 dispone che «gli spazi e le attrezzature dedicati all'attività istituzionale possono essere utilizzati anche per l'attività libero-professionale intramuraria, garantendo la

separazione delle attività in termini di orari, prenotazioni e modalità di riscossione dei pagamenti».

In stretta connessione con la previsione di cui al comma 4, primo periodo, del medesimo art. 1, il comma 10 stabilisce che le convenzioni ivi menzionate vengano autorizzate dalle Regioni e dalle Province autonome «per il periodo necessario al completamento, da parte delle aziende, policlinici o istituti interessati, degli interventi strutturali necessari ad assicurare l'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria e comunque non oltre il termine di cui al comma 2, primo periodo» (e cioè, diciotto mesi a decorrere dalla data del 31 luglio 2007).

Il comma 11 affida, poi, al Collegio di direzione o, qualora esso non sia costituito, alla commissione paritetica di sanitari di cui al comma 4 del medesimo art. 1, «anche il compito di dirimere le vertenze dei dirigenti sanitari in ordine all'attività libero-professionale intramuraria».

Il comma 12, viceversa, pone a carico di Regioni e Province autonome il compito di «definire le modalità per garantire l'effettuazione, da parte dei dirigenti veterinari del Servizio sanitario nazionale, delle prestazioni libero-professionali che per la loro particolare tipologia e modalità di erogazione esigono una specifica regolamentazione».

Ai sensi del comma 13 è stabilita l'attivazione, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore legge n. 120 del 2007, di un «Osservatorio nazionale sullo stato di attuazione dei programmi di adeguamento degli ospedali e sul funzionamento dei meccanismi di controllo a livello regionale e aziendale, come previsto dall'articolo 15-quaterdecies del citato decreto legislativo n. 502 del 1992».

Infine, il comma 14 dispone che dalla «eventuale costituzione» e «dal funzionamento delle commissioni paritetiche di cui ai commi 4, 5 e 11, nonché dall'attuazione del medesimo comma 11, non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

5.— Così precisato il contenuto delle disposizioni impugnate, occorre preliminarmente procedere alla individuazione della materia entro la quale esse devono essere collocate, almeno in prevalenza.

Al riguardo, la ricorrente Provincia autonoma di Trento prospetta la tesi della loro riconducibilità alle materie dell'ordinamento del personale provinciale o dell'igiene e sanità, con particolare riferimento alla organizzazione della libera professione intramuraria, richiamando norme dello statuto speciale o di attuazione di questo e, in alternativa, le disposizioni degli artt. 117 e 118 Cost.

La Regione Lombardia, dal canto suo, fa riferimento alla materia dell'organizzazione sanitaria che sarebbe di esclusiva competenza regionale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Solo in via subordinata entrambe le ricorrenti, sul presupposto dell'appartenenza delle norme censurate alla materia della tutela della salute, lamentano la eccessiva specificità ed analiticità delle stesse, che non potrebbero essere considerate espressione di principi fondamentali di competenza statale ai sensi del terzo comma della citata disposizione costituzionale.

L'Avvocatura generale dello Stato nelle sue difese, a sua volta, ha insistito nella tesi secondo cui le disposizioni in questione rientrerebbero nella competenza esclusiva dello Stato a fissare i livelli essenziali di assistenza in materia sanitaria. In ogni caso, anche a volerle considerare rientranti nella materia della tutela della salute, esse conterrebbero principi fondamentali di detta materia, come tali di competenza concorrente statale.

Ciò premesso, deve innanzitutto chiarirsi che, per la Provincia autonoma di Trento, non vengono in rilievo norme dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige/Südtirol (o delle relative disposizioni di attuazione), bensì l'art. 117 Cost., pure invocato nel ricorso e nelle successive difese.

Questa Corte, infatti, nella [sentenza n. 50 del 2007](#) – oltre ad aver escluso che l'art. 2 del d.lgs. n. 474 del 1975 abbia integrato la competenza legislativa delle Province autonome di Trento e Bolzano in materia sanitaria (negando, così, che con esso si sia inteso «assimilare, quanto alla natura primaria della potestà legislativa, le competenze provinciali ivi contemplate alla competenza della Regione Trentino-Alto Adige») – ha anche ribadito che «l'unica competenza legislativa della Provincia in materia sanitaria (quella appunto di cui all'art. 9, numero 10, dello Statuto regionale)» si configura «come una competenza di tipo concorrente». E nella stessa sentenza la Corte ha ulteriormente precisato che «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».

La giurisprudenza costituzionale ha, altresì, affermato che i poteri delle Province autonome in materia sanitaria si radicano direttamente nel terzo comma dell'art. 117 Cost., il quale prevede una loro competenza in tale materia, attraverso il riferimento alla tutela della salute, sicché – a norma dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 – è alla disposizione costituzionale di cui al citato art. 117 che occorre fare riferimento (sentenze [n. 162 del 2007](#) e [n. 134 del 2006](#)).

Ciò chiarito, le tesi sostenute, in via principale, dalle parti contendenti, nella loro assolutezza, non sono condivisibili.

In particolare, non lo è quella che colloca le norme censurate nella materia dell'ordinamento degli uffici regionali o provinciali ovvero nell'ambito dell'organizzazione sanitaria locale. Tale ultimo ambito, peraltro, neppure può essere invocato come “materia” a sé stante, agli effetti del novellato art. 117 Cost., in quanto l'organizzazione sanitaria è parte integrante della “materia” costituita dalla “tutela della salute” di cui al terzo comma del citato art. 117 Cost.

Neppure può ritenersi fondata la tesi della difesa dello Stato che riconduce, in toto, le norme stesse ai livelli essenziali di assistenza (cosiddetti LEA), in quanto la determinazione di tali livelli presuppone la individuazione di prestazioni sanitarie essenziali da assicurare agli utenti del Servizio sanitario nazionale.

Occorre in proposito ricordare, infatti, che nella giurisprudenza di questa Corte la fissazione dei livelli essenziali di assistenza si identifica esclusivamente nella «determinazione degli standard strutturali e qualitativi delle prestazioni, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale», non essendo «pertanto inquadrabili in tale categoria le norme volte ad altri fini, quali, ad esempio, l'individuazione del fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali (sentenze [n. 383](#) e [n. 285 del 2005](#)) o la regolamentazione dell'assetto organizzativo e gestorio degli enti preposti all'erogazione delle prestazioni ([sentenza n. 120 del 2005](#))» (così, da ultimo, la [sentenza n. 237 del 2007](#)).

In realtà, è indubbio che l'art. 1 della legge impugnata – anche in ragione dell'eterogeneità del suo contenuto – investa, nel complesso, una pluralità di ambiti materiali, ivi compresi quelli cui hanno fatto riferimento le parti del giudizio. Tuttavia, questa Corte ritiene che la materia sulla quale le disposizioni de quibus, in via

prevalente, incidono sia quella della tutela della salute, di competenza ripartita tra lo Stato e le Regioni.

D'altronde, la Corte ha già sottolineato – nello scrutinare un intervento operato dal legislatore statale proprio sul rapporto di lavoro dei dirigenti sanitari, relativo anche ad aspetti attinenti all'attività libero-professionale da essi svolta – che il «nuovo quadro costituzionale», delineato dalla legge di riforma del titolo V della parte II della Costituzione, recepisce, come si è sopra precisato, una nozione della materia “tutela della salute” «assai più ampia rispetto alla precedente materia “assistenza sanitaria e ospedaliera”», con la conseguenza che le norme attinenti allo svolgimento dell'attività professionale intramuraria, «sebbene si prestino ad incidere contestualmente su una pluralità di materie (e segnatamente, tra le altre, su quella della organizzazione di enti “non statali e non nazionali”», vanno «comunque ascritte, con prevalenza, a quella della “tutela della salute”». 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» (sentenze [n. 181 del 2006](#) e [n. 50 del 2007](#)).

6.— Ancora in via preliminare, devono essere dichiarate inammissibili le questioni proposte dalla Regione Lombardia con riferimento alla violazione dei principi di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di buon andamento (art. 97 Cost.).

Ed invero, quanto all'ipotizzato contrasto con i citati parametri costituzionali, deve ribadirsi il consolidato orientamento di questa Corte (ex multis, sentenze [n. 216 del 2008](#) e [401 del 2007](#)) secondo il quale «le Regioni sono legittimate a censurare, in via di impugnazione principale, leggi dello Stato esclusivamente per questioni attinenti al riparto delle rispettive competenze», essendosi «ammessa la deducibilità di altri parametri costituzionali soltanto ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite»; evenienza, questa, neppure ipotizzata nel caso di specie.

Non fondata è, invece, la dedotta violazione del principio di leale collaborazione, atteso che costituisce «giurisprudenza pacifica di questa Corte che l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione» (così, da ultimo, sentenze [n. 222 del 2008](#) e [n. 401 del 2007](#)).

7.— Nel merito, le questioni prospettate dalle ricorrenti sono in parte fondate, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione al riparto della competenza concorrente dello Stato e delle Regioni e Province autonome nella materia in questione. Risulta, in particolare, costituzionalmente illegittimo l'intero testo dei commi 6 e 11 dell'impugnato art. 1, nonché, ma soltanto in parte qua, quello dei commi 4, 7 e 10 del medesimo articolo.

Si presentano, invece, esenti dai denunciati vizi di costituzionalità i restanti commi 1, 2, 3, 5, 8, 9, 12, 13 e 14.

8.— Non è fondata – come si è appena rilevato – la questione, proposta dalla sola Regione Lombardia, avente ad oggetto i commi 1, 2 e 3 dell'impugnato art. 1.

Le disposizioni ivi contenute lasciano alla più ampia discrezionalità delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano (salva l'enunciazione di alcuni criteri, quali quelli ricavabili dagli stessi commi 2 e 3, che hanno comunque carattere generale) l'assunzione delle iniziative che esse reputino più idonee ad assicurare l'effettuazione di quegli interventi di ristrutturazione edilizia, presso le strutture sanitarie pubbliche,

occorrenti per la predisposizione dei locali da destinare allo svolgimento dell'attività libero-professionale intramuraria. Esse, pertanto, si pongono l'obiettivo di garantire l'effettività del diritto, spettante ai sanitari che abbiano optato per l'esclusività del rapporto di lavoro, di svolgere la sola tipologia di attività libero-professionale loro consentita, cioè quella intramuraria.

Giova, in proposito, ricordare che, ai sensi dell'art. 15-quinquies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), se gli «incarichi di direzione di struttura, semplice o complessa, implicano il rapporto di lavoro esclusivo» del sanitario (comma 5), l'opzione per tale tipologia comporta «il diritto all'esercizio di attività libero-professionale individuale, al di fuori dell'impegno di servizio, nell'ambito delle strutture aziendali individuate dal direttore generale d'intesa con il collegio di direzione» (comma 2, lettera a).

Nella stessa prospettiva, del resto, deve osservarsi che la «facoltà di scelta tra i due regimi di lavoro dei dirigenti sanitari (esclusivo e non esclusivo)», è essa stessa «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» ([sentenza n. 50 del 2007](#)).

Ne consegue, pertanto, che è destinata a partecipare di questo stesso carattere di normativa di principio anche quella volta ad assicurare che non resti priva di conseguenze, in termini di concrete possibilità di svolgimento dell'attività libero-professionale intramuraria, l'opzione compiuta dal sanitario in favore del rapporto di lavoro esclusivo.

In forza di tali rilievi deve, quindi, concludersi per la non fondatezza della censura che investe i primi tre commi dell'impugnato art. 1.

9.— Deve ritenersi parzialmente illegittimo, invece, il comma 4 dell'art. 1.

Sul punto è necessario esaminare partitamente – seguendo, del resto, la prospettazione contenuta nel ricorso della Provincia autonoma di Trento – il contenuto della norma, giacché esso forma oggetto di due censure.

Il comma in questione stabilisce, per un verso, che «può essere prevista» – tra le misure idonee a garantire il reperimento di locali destinati allo svolgimento dell'attività libero-professionale intra moenia – anche «l'acquisizione di spazi ambulatoriali esterni, aziendali e pluridisciplinari, per l'esercizio di attività sia istituzionali sia in regime di libera professione intramuraria, i quali corrispondano ai criteri di congruità e idoneità per l'esercizio delle attività medesime, tramite l'acquisto, la locazione, la stipula di convenzioni»; ciò «previo parere vincolante da parte del Collegio di direzione di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, o, qualora esso non sia costituito, di una commissione paritetica di sanitari che esercitano l'attività libero-professionale intramuraria, costituita a livello aziendale».

Per altro verso, lo stesso comma dispone che Regioni e Province autonome devono garantire che tutte le strutture sanitarie, individuate nel comma stesso, «gestiscano, con integrale responsabilità propria, l'attività libero-professionale intramuraria, al fine di assicurarne il corretto esercizio», attenendosi, in particolare, ad una serie di specifiche prescrizioni, indicate nelle lettere da a) a g) del medesimo comma 4.

Orbene, la censura che investe la previsione da ultimo indicata, contenuta nella seconda parte del comma in esame, non è fondata, in quanto il legislatore statale ha inteso fissare

soltanto alcuni criteri di carattere generale attinenti al corretto svolgimento dell'attività libero-professionale intramuraria dei sanitari, nell'ambito della disciplina, ad esso spettante per le motivazioni già in precedenza indicate, di questo peculiare aspetto del loro rapporto di lavoro.

Tali criteri attengono, nell'ordine: al «servizio di prenotazione delle prestazioni» ed al loro volume (lettera a); alla «riscossione degli onorari relativi alle prestazioni erogate» (lettera b); al «tariffario» (lettera c); al «monitoraggio aziendale dei tempi di attesa delle prestazioni erogate nell'ambito dell'attività istituzionale» (lettera d); alla «prevenzione delle situazioni che determinano l'insorgenza di un conflitto di interessi o di forme di concorrenza sleale» (lettera e); ai «provvedimenti per assicurare che nell'attività libero-professionale intramuraria» siano «rispettate le prescrizioni di cui alle lettere a), b) e c)» sopra indicate (lettera f); al «progressivo allineamento dei tempi di erogazione delle prestazioni nell'ambito dell'attività istituzionale ai tempi medi di quelle rese in regime di libera professione intramuraria» (lettera g).

Merita, viceversa, parziale accoglimento la censura che investe la prima parte del comma 4, giacché – nell'ambito di una disposizione che pur riconosce un'ampia facoltà a Regioni e Province autonome nella scelta degli strumenti più idonei ad assicurare il reperimento dei locali occorrenti per lo svolgimento della attività intra moenia – si prevede un parere «vincolante» (da esprimersi da parte del Collegio di direzione di cui all'art. 17 del d.lgs. n. 502 del 1992, o, in mancanza, della commissione paritetica dei sanitari che esercitano l'attività libero-professionale intramuraria) ai fini dell'acquisto, della locazione o della stipula delle convenzioni finalizzate al reperimento di quegli spazi ambulatoriali esterni, aziendali e pluridisciplinari, da adibire anche allo svolgimento dell'attività libero-professionale intramuraria.

In tal modo è stata posta una prescrizione che, lungi dall'essere espressiva di un principio fondamentale, regola in modo dettagliato ed autoapplicativo l'attività di reperimento dei locali in questione. Così disponendo, però, la norma statale opera una eccessiva compressione della facoltà di scelta spettante alle Regioni e alle Province autonome. Essa è, quindi, lesiva della loro potestà di disciplinare aspetti relativi alle modalità di organizzazione dell'esercizio della libera professione intra moenia da parte dei sanitari che abbiano optato per il tempo pieno. Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge n. 120 del 2007, limitatamente alla parola «vincolante».

10.— In relazione a quanto sopra, deve ritenersi fondata, e per le medesime ragioni, anche la questione di costituzionalità proposta dalle ricorrenti nei confronti del comma 10, che viene esaminato qui per la sua connessione con quanto previsto dal comma 4.

Il citato comma 10 stabilisce che le «convenzioni di cui al comma 4, primo periodo» debbano essere autorizzate dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano «per il periodo necessario al completamento, da parte delle aziende, policlinici o istituti interessati, degli interventi strutturali necessari ad assicurare l'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria e comunque non oltre il termine di cui al comma 2, primo periodo» (e cioè, diciotto mesi a decorrere dalla data del 31 luglio 2007).

Anche la fissazione di questo termine, che risulta eguale per tutte le realtà territoriali, senza che sia possibile tenere conto, se del caso, delle peculiarità di ciascuna di esse, costituisce un intervento di dettaglio, essendo tale termine riferito (diversamente da quello previsto dal comma 2, che presenta portata generale) ad un adempimento specifico, l'autorizzazione alla stipula delle convenzioni finalizzate all'acquisizione

degli spazi ambulatoriali esterni, aziendali e pluridisciplinari, occorrenti per l'esercizio di attività sia istituzionali, sia in regime di libera professione intramuraria. Esso, pertanto, avrebbe dovuto essere lasciato alla potestà legislativa delle Regioni e delle Province autonome.

Il comma in esame deve, pertanto, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui così dispone: «e comunque non oltre il termine di cui al comma 2, primo periodo».

11.— Merita, inoltre, accoglimento, tra le questioni relative ai commi 5 e 6, esclusivamente quella concernente il secondo.

Ed invero, il comma 5 detta – come è riconosciuto, del resto, dalla stessa Provincia autonoma di Trento (che, coerentemente, omette di impugnarlo, sotto questo specifico profilo) – una norma di principio, facendo carico a ciascuna «azienda sanitaria locale, azienda ospedaliera, azienda ospedaliera universitaria, policlinico universitario a gestione diretta ed IRCCS di diritto pubblico», di predisporre un piano aziendale, concernente, con riferimento alle singole unità operative, i volumi di attività istituzionale e di attività libero-professionale intramuraria. Il successivo comma 6, invece, nel disciplinare minuziosamente le modalità di approvazione dello stesso, integra un non consentito intervento legislativo di dettaglio; ciò che invece non può ritenersi per le modalità di pubblicazione ed informazione del piano stesso previste dal già citato comma 5. D'altronde, la stessa eccessiva procedimentalizzazione indicata dal comma in esame si presenta incompatibile con la fissazione di un principio fondamentale della materia, appartenendo – per sua stessa natura – all'ambito della disciplina meramente attuativa, come tale rientrante nella sfera di competenza legislativa concorrente delle Regioni e delle Province autonome.

12.— Costituzionalmente illegittimo, in parte qua, è anche il successivo comma 7.

Deve premettersi, innanzitutto, che può ritenersi esente dall'ipotizzato vizio di costituzionalità il primo periodo del comma in esame, nella parte in cui fa carico alle Regioni ed alle Province autonome di assicurare il rispetto delle previsioni di cui ai precedenti commi sia attraverso l'esercizio di poteri sostitutivi nei confronti delle strutture di sanità pubblica, sia attraverso l'irrogazione della sanzione della destituzione, per grave inadempienza, dei direttori generali delle aziende, policlinici ed istituti di cui al comma 5.

Ed invero, quanto alla censura che investe la seconda parte del comma 7, deve rilevarsi che si mantiene nell'ambito dell'enunciazione di un principio fondamentale la scelta del legislatore statale di ricollegare alla «grave inadempienza» dei direttori generali delle strutture sanitarie pubbliche la misura della destituzione. Resta invece ferma, ovviamente, la competenza di Regioni e Province autonome – nell'esercizio della potestà legislativa ad esse spettante – di stabilire i casi in cui sia ravvisabile una «grave inadempienza», di disciplinare il procedimento finalizzato all'applicazione della suddetta misura sanzionatoria, nonché di fissare le altre sanzioni irrogabili in presenza di inadempienze di minore rilievo.

Deve ritenersi, invece, costituzionalmente illegittima la previsione, contenuta nel medesimo comma 7, secondo cui, in «caso di mancato adempimento degli obblighi a carico delle Regioni e delle Province autonome di cui al presente comma, è precluso l'accesso ai finanziamenti a carico dello Stato integrativi rispetto ai livelli di cui all'accordo sancito l'8 agosto 2001 dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 207 del 6 settembre 2001».

Si tratta, infatti, di una disposizione che può essere qualificata come di dettaglio, giacché incide su profili che attengono direttamente all'organizzazione del servizio sanitario; profili che rientrano nella competenza organizzativa delle Regioni e delle Province autonome data la stretta inerenza tra l'organizzazione sanitaria regionale e provinciale e i flussi finanziari necessari per assicurare il regolare espletamento del servizio sanitario in sede locale.

È, infine, lesiva dell'art. 120 Cost. la previsione – contenuta nell'ultimo periodo del comma in esame – relativa all'esercizio dei poteri sostitutivi, da parte del Governo, nei confronti delle Regioni e delle Province autonome, giacché destinata ad operare al di fuori dei casi espressamente contemplati dalla norma costituzionale. Non vi è dubbio al riguardo che l'art. 120 Cost. trovi applicazione, nel caso di specie, anche nei confronti della Provincia autonoma di Trento, avendo affermato questa Corte che è «da respingere la tesi secondo la quale i principi dell'art. 120 Cost. non sarebbero in astratto applicabili alla Regioni speciali» (o alla Province autonome), dovendo invece «concludersi che un potere sostitutivo potrà trovare applicazione anche nei loro confronti», giacché la sua previsione è diretta a fare «sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze» ([sentenza n. 236 del 2004](#))

Resta, invece, salva la facoltà delle Regioni e delle due Province autonome, prevista nel medesimo comma 7, prima parte, di esercitare poteri sostitutivi nell'ipotesi in cui le singole strutture di sanità pubblica non assicurino il rispetto delle prescrizioni contenute nei commi precedenti.

13.— Merita accoglimento anche la censura proposta, nei confronti del comma 11, da entrambe le ricorrenti.

La norma impugnata, in primo luogo, investe profili che attengono strettamente all'organizzazione del servizio sanitario, incidendo, così, sull'autonomia delle scelte organizzative delle Regioni e delle Province autonome.

Essa, inoltre, anche in ragione delle incertezze che circondano la qualificazione giuridica da riservare all'attività affidata al Collegio di direzione o alla commissione paritetica di sanitari («dirimere le vertenze dei dirigenti sanitari in ordine all'attività libero-professionale intramuraria»), nonché alla natura di tali controversie e dei soggetti «contraddittori» dei dirigenti sanitari, si presenta troppo generica per poter essere ritenuta espressiva di un principio fondamentale della materia «tutela della salute».

14.— Infine, non fondate devono ritenersi le questioni – promosse dalla sola Regione Lombardia – aventi ad oggetto le restanti disposizioni di cui ai commi 8, 9, 12, 13 e 14.

Viene nuovamente in rilievo, al riguardo, l'enunciazione di principi generali, attinenti ora alle informazioni che Regioni e Province autonome dovranno fornire al Ministro della salute in ordine alla piena attuazione del regime dell'intra moenia (comma 8), ora alla separazione che dovrà essere assicurata tra l'attività istituzionale espletata presso le strutture sanitarie pubbliche e quella libero-professionale destinata a svolgersi nei loro spazi (comma 9), ora, infine, alla necessità di prevedere un'attività di monitoraggio attraverso l'istituzione di un apposito Osservatorio nazionale (comma 13).

Infine, non assistiti da fondamento devono ritenersi i dubbi di costituzionalità prospettati con riferimento ai restanti commi 12 e 14, dal momento che il primo riconosce a Regioni e Province autonome un'amplissima facoltà di regolamentazione dell'attività libero-professionale dei dirigenti veterinari (senza, invero, dettare prescrizioni di sorta in grado di limitare l'autonomia delle ricorrenti), mentre il secondo si limita a stabilire che dalla costituzione e dal funzionamento delle più volte menzionate commissioni paritetiche di sanitari che esercitano l'attività libero-

professionale intramuraria «non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica». Trattandosi di norme che possono essere qualificate come espressive di principi fondamentali della materia, esse non sono suscettibili di apportare alcuna lesione alla potestà spettante alle ricorrenti di intervenire con legislazione di dettaglio nella materia della tutela della salute.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 4, della legge 3 agosto 2007, n. 120 (Disposizioni in materia di attività libero-professionale intramuraria e altre norme in materia sanitaria), limitatamente alla parola «vincolante»;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, della medesima legge n. 120 del 2007;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 7, della medesima legge n. 120 del 2007, limitatamente alle parole «In caso di mancato adempimento degli obblighi a carico delle regioni e delle province autonome di cui al presente comma, è precluso l'accesso ai finanziamenti a carico dello Stato integrativi rispetto ai livelli di cui all'accordo sancito l'8 agosto 2001 dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 207 del 6 settembre 2001. Il Governo esercita i poteri sostitutivi in caso di inadempimento da parte delle regioni o delle province autonome, ai sensi e secondo la procedura di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, anche con riferimento alla destituzione di cui al primo periodo del presente comma»;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 10, della medesima legge n. 120 del 2007, limitatamente alle parole «e comunque non oltre il termine di cui al comma 2, primo periodo»;

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 11, della medesima legge n. 120 del 2007;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della medesima legge n. 120 del 2007, promossa dalla Regione Lombardia – in riferimento ai principi di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e buon andamento (art. 97 Cost.) – con il ricorso di cui in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della medesima legge n. 120 del 2007, promossa dalla Regione Lombardia – in riferimento al principio di leale collaborazione (art. 120 Cost.) – con il ricorso di cui in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della medesima legge n. 120 del 2007, promossa dalla Provincia autonoma di Trento in riferimento agli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché in riferimento al d.P.R. 218 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità), al d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti integrazioni alle norme di attuazione in materia di igiene e sanità approvate con d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474), all'art. 8 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente

della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), ed 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), nonché agli artt. 117, 118 e 120 della Costituzione in connessione con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), con il ricorso indicato in epigrafe;

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 3, 5, 8, 9, 12, 13 e 14 della medesima legge n. 120 del 2007, promossa dalla Regione Lombardia, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 novembre 2008.

F.to:

Giovanni Maria FLICK, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 novembre 2008.

<b>Sentenza del 14 novembre 2008, n. 372</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Campania	
<b>Materie</b>	commercio procedimento legislativo vincoli comunitari	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
legge della Regione Campania 22 giugno 2007, n. 7 (Disposizioni per la valorizzazione, la promozione ed il commercio della carne di bufalo campano)	art. 117, primo comma, Cost.	non fondatezza della questione
	art. 97 Cost.	non fondatezza della questione
<b>Sintesi</b>		
<p>La l.r. Campania 7/2007 promuove la valorizzazione e il commercio della carne di bufalo campano, così come tutelata ai sensi del regolamento (CE) n. 510/2006 (Regolamento del Consiglio relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari). In particolare la legge prevede: l'individuazione del suo ambito di applicazione nell'area del territorio regionale definita dal disciplinare di produzione; la disciplina dell'allevamento del bufalo campano; l'istituzione di consorzi volontari per la valorizzazione dello stesso; l'istituzione di un regime di aiuti di durata quinquennale in favore dei predetti consorzi e la subordinazione dell'esecutorietà dei provvedimenti di concessione dei benefici al parere di conformità della Commissione europea.</p> <p>Secondo il Governo il legislatore campano avrebbe operato un riconoscimento del prodotto su base geografica, riservato alla Comunità europea ai sensi del trattato CE, in violazione del trattato istitutivo della Comunità europea, del regolamento di riferimento e conseguentemente dell'art. 117, primo comma, della Costituzione.</p> <p>Inoltre, sempre secondo il governo, la legge in questione violerebbe l'art. 97 Cost. in quanto inopportuna e intempestiva, poiché emanata pochi mesi prima della trasmissione alla Commissione europea, da parte statale, della documentazione inerente alla domanda di iscrizione nel registro comunitario delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche protette, presentata dal Comitato per la registrazione della IGP carne di bufalo campano.</p> <p>Ad avviso della Consulta, l'articolo 1 della legge regionale non implica di per sé l'attribuzione alla carne di bufalo campano di uno dei riferimenti geografici previsti in</p>		

ambito comunitario né tantomeno implica l'ammissione del prodotto ad un regime di protezione analogo a quello delle denominazioni registrate. Il richiamo alla fonte comunitaria contenuto nella legge regionale sottintende, piuttosto, la necessità di un raccordo e suppone che la Regione possa applicare la propria legge, dando corso all'erogazione dei finanziamenti con la medesima istituiti, solamente dopo che sia intervenuta la registrazione della denominazione geografica «carne di bufalo campano» ai sensi del regolamento (CE) n. 510/06.

Pertanto, la legge impugnata si limita ad introdurre, in linea con le competenze regionali, misure di sostegno per interventi promozionali del prodotto locale carne di bufalo, sul presupposto dell'avvenuto riconoscimento della relativa denominazione a livello comunitario.

Inoltre, la censura riferita all'art. 97 Cost. risulta infondata poiché il parametro invocato è inconferente, posto che il ricorrente non ha messo in discussione il contenuto di disposizioni legislative che impongano un determinato comportamento alla pubblica amministrazione, bensì esclusivamente il corretto svolgimento dell'*iter* procedimentale legislativo.

SENTENZA N. 372  
ANNO 2008

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Campania 22 giugno 2007, n. 7 (Disposizioni per la valorizzazione, la promozione ed il commercio della carne di bufalo campano), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 27 agosto 2007, depositato in cancelleria il 6 settembre 2007 ed iscritto al n. 37 del registro ricorsi 2007.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Campania;

*udito* nell'udienza pubblica del 23 settembre 2008 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

*uditi* l'avvocato dello Stato Gaetano Zotta 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 dubita della legittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Campania 22 giugno 2007, n. 7 (Disposizioni per la valorizzazione, la promozione ed il commercio della carne di bufalo campano), per violazione degli artt. 97 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 32 e seguenti del Trattato che istituisce la Comunità europea, nonché all'art. 5, comma 5, del regolamento (CE) 20 marzo 2006, n. 510/2006 (Regolamento del Consiglio relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari).

Le censure si riferiscono in particolar modo all'art. 1 della citata legge, in base al quale la Regione promuove la valorizzazione, la diffusione ed il commercio della carne di bufalo campano, «così come tutelata ai sensi del Regolamento (CE) n. 510/2006 del Consiglio del 20 marzo 2006»; nonché all'art. 3, che detta disposizioni relative all'allevamento del bufalo campano, preordinate ad assicurare le caratteristiche organolettiche tipiche delle sue carni, sempre rinviando alle prescrizioni del «disciplinare della carne di bufalo campano», ed all'art. 5 della medesima legge, che consente la costituzione di «consorzi di valorizzazione» ai soli operatori iscritti negli elenchi «di cui all'art. 4 del disciplinare del regolamento indicato all'art. 1».

Ad avviso del ricorrente, queste norme, così come le altre contenute nella legge impugnata, ora richiamando il regolamento (CE) n. 510/2006, ora rinviando al disciplinare previsto dall'art. 4 del medesimo regolamento, sarebbero fondate sul «presupposto» dell'«avvenuto riconoscimento del prodotto» quale indicazione geografica, nonostante la denominazione carne di bufalo campano non sia in realtà ancora registrata a livello comunitario e, conseguentemente, alcun disciplinare sia venuto a giuridica esistenza relativamente ad essa.

L'intera legge regionale, dunque, si porrebbe in contrasto con gli artt. 32 e seguenti del Trattato CE e con il regolamento (CE) n. 510/2006, in quanto anticiperebbe il riconoscimento del prodotto su base geografica e mirerebbe ad assicurare alla carne di bufalo campano una tutela non ancora prevista in sede comunitaria.

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta altresì una violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione e soprattutto delle «regole di coamministrazione fra amministrazione comunitaria ed amministrazione interna», deducendo l'inopportunità e l'intempestività della legge impugnata, emanata, con le caratteristiche descritte, pochi mesi prima della chiusura della fase nazionale del procedimento per la iscrizione della denominazione «carne di bufalo campana» nel registro comunitario delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette.

2. – Deve preliminarmente essere respinta l'eccezione d'inammissibilità della questione, formulata dalla difesa regionale sul rilievo della genericità dei motivi addotti dal ricorrente.

Invero, l'atto introduttivo del giudizio contiene i requisiti argomentativi minimi per identificare i termini della questione, riguardante una legge caratterizzata da

disposizioni di contenuto omogeneo, tutte coinvolte dalle censure in ragione di una presunta interferenza, sotto i profili sopra richiamati, con la normativa comunitaria in materia di segni distintivi dei prodotti agroalimentari.

3. – La questione relativa alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. non è fondata.

Il ricorrente ritiene che la legge regionale illegittimamente anticipi, per il prodotto locale carne di bufalo, il riconoscimento di una «qualifica» prevista dal regolamento (CE) n. 510/06, di competenza delle istituzioni comunitarie.

Per verificare la correttezza di un tale assunto, giova partire dall'esame dell'art. 1 della legge impugnata, il quale, nell'individuare le «finalità della legge», dispone che «La Regione Campania promuove la valorizzazione, la diffusione ed il commercio della carne di bufalo campano, così come tutelata ai sensi del Regolamento (CE) n. 510/2006 del Consiglio del 20 marzo 2006, di seguito indicata carne di bufalo campano».

Ora, è evidente che l'uso della proposizione «così come tutelata ai sensi del Regolamento (CE) n. 510/2006» di per sé non implica affatto l'attribuzione di uno dei riferimenti geografici previsti in ambito comunitario alla carne di bufalo campano.

Tantomeno esso implica l'ammissione del prodotto ad un regime di protezione analogo a quello garantito dall'art. 13 del citato regolamento, secondo il quale le denominazioni registrate sono tutelate contro qualsiasi impiego commerciale diretto o indiretto per prodotti che non sono oggetto di registrazione, qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione, qualsiasi altra indicazione falsa o ingannevole relativa alla provenienza, all'origine, alla natura o alle qualità essenziali dei prodotti, qualsiasi altra prassi che possa indurre in errore il consumatore sulla vera origine dei prodotti.

La legge impugnata, invero, non intende affatto istituire una simile protezione, bensì, in linea con le competenze regionali, introduce misure di sostegno per interventi promozionali del prodotto locale carne di bufalo, sul presupposto dell'avvenuto riconoscimento della relativa denominazione a livello comunitario.

Il richiamo alla fonte comunitaria, piuttosto, sottintende la necessità di un raccordo e, perciò, suppone che la Regione possa applicare la propria legge, dando corso all'erogazione dei finanziamenti con la medesima istituiti, solamente dopo che sia intervenuta la registrazione della denominazione geografica carne di bufalo campano ai sensi del regolamento (CE) n. 510/06.

Così interpretato l'art. 1, la denunciata illegittimità non sussiste neppure per le altre norme della legge regionale, le quali rinviano al disciplinare allegato alla domanda di iscrizione della carne di bufalo campana nel registro comunitario delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche protette, presentata dal Comitato per la registrazione della IGP carne di bufalo campana ed ora all'esame della Commissione europea.

Le norme, appunto, vanno intese nel senso che, per univoca volontà del legislatore regionale, la loro efficacia resta comunque condizionata alla effettiva iscrizione della denominazione carne di bufalo campano nel registro comunitario delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche protette; entro un tale limite, non interferiscono con il regime comunitario dei segni distintivi dei prodotti agroalimentari.

4. – Del pari non fondata è la censura riferita all'art. 97 Cost.

Non risulta conferente, difatti, l'invocazione del principio del buon andamento dell'azione amministrativa, poiché il ricorrente – assumendo che la legge regionale sia «inopportuna ed intempestiva», perché emanata pochi mesi prima della conclusione della fase nazionale del procedimento composito per la registrazione del prodotto quale

indicazione geografica protetta – non ha posto in discussione il contenuto di disposizioni legislative che impongano un determinato comportamento alla pubblica amministrazione, bensì esclusivamente il corretto svolgimento dell'iter procedimentale legislativo ([sentenza n. 241 del 2008](#)).

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Campania 22 giugno 2007, n. 7 (Disposizioni per la valorizzazione, la promozione ed il commercio della carne di bufalo campano), sollevata, in riferimento agli artt. 97 e 117, primo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe indicato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 novembre 2008.

F.to:

Giovanni Maria FLICK, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 novembre 2008.

<b>Sentenza del 25 novembre 2008, n. 386</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Materia</b>	armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica	
<b>Norma impugnata</b>	<b>Riferimento costituzionale</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art. 5, legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8)	art. 117, terzo comma, Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
<b>Sintesi</b>		
<p>La disposizione regionale esaminata dalla Corte prevede, al fine di definire i rapporti economici tra la Regione e le aziende di trasporto pubblico locale, la concessione a favore delle stesse di contributi, da erogare in rate costanti decennali, demandando ai provvedimenti concernenti il bilancio 2008 l'individuazione dei «criteri necessari per la determinazione dei contributi», il computo del fabbisogno finanziario occorrente ed il reperimento della conseguente copertura finanziaria.</p> <p>A tal riguardo la Corte richiama il proprio orientamento secondo il quale, se da un lato le leggi istitutive di nuove spese, comprese le leggi regionali, debbono recare una «esplicita indicazione» del relativo mezzo di copertura, dall'altro è da ritenersi compatibile con il Costituzione la disposizione regionale che rinvia la quantificazione delle spese continuative e ricorrenti, nonché l'individuazione dei relativi mezzi di copertura, al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale.</p> <p>Tuttavia, la spesa che rileva nell'ipotesi esaminata non ha natura continuativa e ricorrente; né può affermarsi il contrario sulla base della decisione politica di ripartire l'onere finanziario su più annualità. Ne consegue che nella fattispecie in esame la Regione avrebbe dovuto rispettare la prescrizione statale, contenuta nell'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 76 del 2000, ai sensi della quale «le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale indicano l'ammontare complessivo, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso o già presentato al consiglio, rinviando ai successivi bilanci la determinazione delle quote di spesa destinate a gravare</p>		

su ciascuno dei relativi esercizi».

Questa disposizione statale, espressiva - rileva la Corte - di un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci e coordinamento della finanza pubblica, è stata violata dalla disposizione regionale impugnata che, omettendo la quantificazione della complessiva spesa pluriennale da essa introdotta, è dunque incorsa in un vizio di legittimità costituzionale.

SENTENZA N. 386  
ANNO 2008

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Giovanni Maria	FLICK	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	“
- Giuseppe	FRIGO	“

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 5 della legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 10 dicembre 2007, depositato in cancelleria il 17 dicembre 2007 ed iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2007.

*Udito* nell'udienza pubblica del 4 novembre 2008 il Giudice relatore Ugo De Siervo; *udito* l'avvocato dello Stato Pierluigi Di Palma per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, impugna l'art. 5 della legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007,

n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione.

La norma oggetto di censura stabilisce che «allo scopo di definire i rapporti economici concernenti il periodo 1987/1999 con le aziende di trasporto pubblico locale e di consentire il ripiano dei disavanzi di esercizio, con l'estinzione dei contenziosi in atto, sono concessi, a conguaglio di quelli già erogati in acconto, a favore delle aziende stesse, a decorrere dall'esercizio 2008, contributi da erogare in rate costanti decennali» (comma 1), demandando ai provvedimenti concernenti il bilancio 2008 l'individuazione dei «criteri necessari per la determinazione dei contributi», il computo del fabbisogno finanziario occorrente ed il reperimento della conseguente copertura finanziaria (comma 3).

Il ricorrente ritiene che per tale via il legislatore regionale, per di più «incidendo sul patto di stabilità interna», abbia violato l'obbligo della legge che importi nuove o maggiori spese di indicare i mezzi per farvi fronte, posto dall'art. 81 della Costituzione e ribadito, quanto alle spese regionali a carattere pluriennale, dall'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 76 del 2000, a propria volta espressivo di un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci e coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione; gli stessi principi di contabilità pubblica relativi all'impegno di spesa della pubblica amministrazione verrebbero compromessi dall'omessa quantificazione della spesa impegnata.

Parimenti violati sarebbero gli artt. 3 e 97 della Costituzione, poiché la norma impugnata sarebbe manifestamente irragionevole e lesiva del principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

La Regione Calabria non si è costituita in giudizio.

2. – La questione è fondata.

Questa Corte ha costantemente affermato che le leggi istitutive di nuove spese debbono recare una «esplicita indicazione» del relativo mezzo di copertura (ex plurimis, sentenze [n. 213 del 2008](#), [n. 359 del 2007](#) e [n. 9 del 1958](#)) e che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali (ex plurimis, sentenze [n. 213 del 2008](#) e [n. 16 del 1961](#)).

Nel contempo, si è riconosciuta la compatibilità con la Costituzione del rinvio, da parte della Regione, della quantificazione delle spese continuative e ricorrenti, nonché dell'individuazione dei relativi mezzi di copertura, al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale, secondo quanto attualmente previsto dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 (sentenze [n. 446 del 1994](#), [n. 26 del 1991](#), [n. 331 del 1988](#)).

Nel caso oggetto del presente giudizio, va invece escluso che la spesa introdotta dalla norma impugnata partecipi di una tale natura, per il solo fatto che di essa si prevede un'erogazione in «rate costanti decennali»: la ripartizione dell'onere finanziario su più annualità non comporta in questo caso un obiettivo ostacolo a quantificare la spesa complessiva, in ragione del fatto che essa attiene ad attività e procedure da esercitarsi anche per gli anni a venire; anzi, tale quantificazione, venendo a determinare l'entità della somma che la Regione intende destinare allo specifico scopo di risolvere un contenzioso in atto, reca in sé il contenuto stesso della decisione politica assunta tramite l'adozione, con effetti immediatamente vincolanti, della disposizione oggetto di scrutinio.

Stante tale premessa, è congruo il richiamo, da parte del ricorrente, dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 76 del 2000, il quale stabilisce che «le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale indicano l'ammontare complessivo, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso o già presentato al consiglio, rinviando ai successivi bilanci la determinazione delle quote di spesa destinate a gravare su ciascuno dei relativi esercizi».

La disposizione impugnata, ponendosi in contrasto con tale norma interposta, in quanto espressiva di un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci e coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, della Costituzione), ha viceversa omesso del tutto la quantificazione complessiva della spesa pluriennale da essa introdotta, incorrendo in tal modo nel denunciato vizio di costituzionalità.

Tale profilo ne comporta la dichiarazione di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con assorbimento delle ulteriori censure.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* la illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2008.

F.to:

Giovanni Maria FLICK, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 novembre 2008.

<b>Sentenza del 28 novembre 2008, n. 390</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via incidentale	
<b>Rimettente</b>	Tribunale amministrativo regionale del Lazio	
<b>Intervenienti</b>	Regione Lazio soggetti privati	
<b>Materia</b>	ordinamento e organizzazione amministrativa regionale	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art. 133, comma 5, legge della Regione Lazio 28 aprile 2006, n. 4 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2006 (articolo 11, legge regionale 20 novembre 2001, n. 25))	artt. 3 e 97 Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
art. 133, comma 5, l.r. 4/2006 e art. 10 legge della Regione Lazio 16 giugno 1994, n. 18 (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)	art. 97 Cost.	inammissibilità della questione
art. 133, comma 5, l.r. 4/2006 e art. 3-ter, comma 3, decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della leg-	art. 97 Cost.	inammissibilità della questione

ge 23 ottobre 1992, n. 421).		
<b>Sintesi</b>		
<p>L'art. 133, comma 5, della legge regionale del Lazio n. 4/2006 ha previsto, in sede di prima attuazione del rinnovato quadro normativo in tema di collegi sindacali delle aziende sanitarie locali, un meccanismo di decadenza automatica dei componenti degli organi di controllo amministrativo e contabile delle aziende stesse.</p> <p>La Corte costituzionale, in altre occasioni, ha già avuto modo di affermare che la decadenza automatica dagli incarichi dirigenziali contraddice il principio di distinzione fra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione amministrativa (sent. 103/07), con il rischio che la «dipendenza funzionale» si trasformi in «dipendenza politica», compromettendo i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa (sent. 104/07).</p> <p>Una simile esigenza di distinzione e autonomia deve, a maggior ragione, secondo la Consulta, essere garantita in riferimento all'organo di controllo amministrativo e contabile della azienda sanitaria, i cui componenti non sono chiamati ad attuare programmi e a realizzare obiettivi definiti dall'organo politico regionale, ma svolgono, in posizione di neutralità, funzioni attinenti al controllo del rispetto della legge e della regolare tenuta della contabilità.</p> <p>In nessun caso, quindi, per i componenti di simili organi sono ravvisabili quelle particolari esigenze di «coesione» con l'organo politico, le quali possono giustificare, per le sole posizioni dirigenziali apicali di diretta collaborazione, un rapporto fondato sull'<i>intuitus personae</i> (sent. 233/06). Tanto più gravi, pertanto, appaiono, con riferimento ai componenti di questi organi, la previsione di un meccanismo automatico di decadenza e la conseguente violazione del principio del giusto procedimento.</p> <p>Sulla base di tali argomentazioni, la Corte dichiara, dunque, l'illegittimità costituzionale della summenzionata disposizione regionale impugnata.</p>		

SENTENZA N. 390  
ANNO 2008

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Giovanni Maria	FLICK	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	"
- Giuseppe	FRIGO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 133, comma 5, 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)», dell'art. 10 della legge della Regione Lazio 16 giugno 1994, n. 18 (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) e dell'art. 3-ter, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), promossi con ordinanze del 26 novembre (n. 3 ordinanze), del 6 dicembre, del 12 dicembre e del 26 novembre 2007 (n. 2 ordinanze), dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, rispettivamente iscritte ai nn. 152, 153, 154, 178, 179, 180 e 215 del registro ordinanze 2008 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 22, 25 e 29, prima serie speciale, dell'anno 2008.

*Visti* gli atti di costituzione di Maria Maddalena Miuccio ed altro, di Giancarlo Colatei ed altro, della Regione Lazio nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

*udito* nell'udienza pubblica del 4 novembre 2008 e nella camera di consiglio del 5 novembre 2008 il Giudice relatore Sabino Cassese;

*uditi* gli avvocati Aristide Police per Maria Maddalena Miuccio ed altro e per Giancarlo Colatei ed altro e Claudio Rossano per la Regione Lazio.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

### *Considerato in diritto*

1. - Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione III-quater, ha sollevato, con sei distinte, ma sostanzialmente analoghe, ordinanze (r.o. n. 152, n. 153, n. 154, n. 178, n. 179 e n. 215 del 2008), questione di legittimità costituzionale, per violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione, di alcune disposizioni legislative della Regione Lazio che riguardano la composizione dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali. Il Collegio rimettente ha censurato, in particolare, l'art. 133, comma 5, della legge della Regione Lazio 28 aprile 2006, n. 4 recante «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2006 (articolo 11, legge regionale 20 novembre 2001, n. 25)», nella parte in cui prevede la «decadenza automatica» degli incarichi di componente del collegio sindacale, nonché lo stesso articolo 133, comma 5, nella parte in cui, per i medesimi incarichi, «consente di effettuare nuove designazioni senza alcun vincolo procedimentale», e, di conseguenza, l'art. 10 della legge della Regione Lazio 16 giugno 1994, n. 18 (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), come sostituito dallo stesso articolo 133 della legge reg. n. 4 del 2006, «nella parte in cui non disciplina il procedimento di nomina del collegio sindacale e le relative guarentigie».

2. - Il medesimo Collegio rimettente, con una settima ordinanza (r.o. n. 180 del 2008), ha sollevato d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-ter, comma 2 (recte comma 3), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), per violazione dell'articolo 97 della Costituzione.

3. - Il Collegio rimettente, con le sette ordinanze di rimessione, solleva essenzialmente due questioni di legittimità costituzionale.

3.1. - La prima questione riguarda il meccanismo di «decadenza automatica» previsto dall'art. 133, comma 5, della legge reg. Lazio n. 4 del 2006. Secondo il Tribunale rimettente, tale previsione legislativa, in applicazione della quale i ricorrenti nei giudizi principali sono stati sostituiti da nuovi componenti del collegio sindacale prima della scadenza del loro incarico, sarebbe in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. Essa, infatti, determinerebbe una cessazione anticipata dall'incarico in assenza delle condizioni indicate dalla Corte costituzionale con le sentenze [n. 104](#) e [n. 103 del 2007](#), ovvero in assenza «di un momento procedimentale di confronto dialettico fra le parti, nell'ambito del quale, da un lato, l'amministrazione esterni le ragioni per cui ritiene di non consentire la prosecuzione sino alla scadenza prevista e, dall'altro, sia assicurata all'interessato la possibilità di far valere il diritto di difesa, nel rispetto dei principi del giusto procedimento».

3.2. - La seconda questione concerne l'art. 133, comma 5, della legge reg. Lazio n. 4 del 2006, l'art. 10 della legge reg. Lazio n. 18 del 1994, come sostituito dallo stesso articolo 133 della legge reg. n. 4 del 2006, nonché l'art. 3-ter, comma 2 (recte comma 3), del d. lgs. n. 502 del 1992. Tutte queste disposizioni, ad avviso del Collegio rimettente, sarebbero costituzionalmente illegittime in quanto contenenti una disciplina carente e lacunosa circa le modalità di designazione, nomina e revoca dei componenti dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali. In particolare, esse sarebbero carenti, da un lato, di «ogni indicazione circa la necessità di una “procedura di selezione tecnica e neutrale dei più capaci” che consenta cioè la designazione “indipendentemente da ogni considerazione per gli orientamenti politici dei vari concorrenti”» e, dall'altro lato, sarebbero prive di specifiche disposizioni «che inibiscano una revoca ad libitum» degli

incarichi. Tale lacunoso sistema normativo, secondo il ragionamento sviluppato dal Collegio rimettente, attribuirebbe agli organi politici un potere del tutto arbitrario di designazione e revoca dei componenti dei collegi sindacali, suscettibile di porsi in contrasto con i principi di cui all'art. 97 Cost.

4. - L'identità delle disposizioni denunciate e l'analogia delle censure prospettate dal Collegio rimettente impone la riunione dei giudizi di legittimità costituzionale, al fine di decidere congiuntamente le sollevate questioni.

5. - Va anzitutto disattesa l'eccezione di inammissibilità, sollevata dalla Regione Lazio, relativamente alla «assoluta genericità» della censura formulata dal Collegio rimettente in ordine alla prima questione di legittimità costituzionale, concernente il meccanismo di «decadenza automatica» previsto dall'art. 133, comma 5, della legge reg. Lazio n. 4 del 2006. Tale censura, a parere della difesa regionale, farebbe generico riferimento a parametri, quali i principi del giusto procedimento e del diritto di difesa, non riconducibili all'art. 97 Cost.

Questa Corte ha avuto modo di chiarire che è proprio l'art. 97 Cost. ad esigere che le decisioni di revoca di funzioni legittimamente conferite ai dirigenti siano assunte nel «rispetto dei principi del giusto procedimento». Ciò si rivela infatti essenziale al fine di garantire «scelte trasparenti e verificabili [...] in ossequio al precetto costituzionale dell'imparzialità dell'azione amministrativa» ([sentenza n. 103 del 2007](#)). Con specifico riferimento alle aziende sanitarie, questa Corte ha affermato che «l'imparzialità e il buon andamento esigono che la posizione del direttore generale sia circondata da garanzie» e che, in particolare, il dirigente non venga posto «in condizioni di precarietà che consentano la decadenza senza la garanzia del giusto procedimento» ([sentenza n. 104 del 2007](#)). La censura formulata dal rimettente è dunque precisa e il parametro in essa evocato risulta pienamente conferente.

6. - Nel merito, la questione concernente il meccanismo di «decadenza automatica» previsto dall'art. 133, comma 5, della legge reg. Lazio n. 4 del 2006 è fondata con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

6.1. - Le aziende sanitarie locali, enti pubblici dotati di autonomia imprenditoriale, attraverso cui le Regioni assicurano i livelli essenziali di assistenza definiti dal Piano sanitario nazionale, presentano una struttura di vertice imperniata su due organi: il direttore generale, responsabile della gestione dell'azienda; il collegio sindacale, incaricato del controllo di regolarità amministrativa e contabile della gestione stessa. Al primo, coadiuvato dal direttore amministrativo e dal direttore sanitario, sono riservati i poteri di gestione, da esercitarsi per il raggiungimento di obiettivi definiti dalla Regione. Al secondo sono assegnate le funzioni di controllo, che, in particolare, attengono alla verifica dell'amministrazione dell'azienda sotto il profilo economico, alla vigilanza sull'osservanza della legge e all'accertamento della regolare tenuta della contabilità.

In base alla disciplina del 1992, l'organo di controllo, denominato «collegio dei revisori», durava in carica cinque anni e risultava composto da tre membri, di cui uno designato dalla Regione, uno designato dal Ministro del tesoro, scelto fra funzionari della Ragioneria generale dello Stato, ed uno designato dal sindaco o dalla Conferenza dei sindaci o dai presidenti dei consigli circoscrizionali (art. 3, comma 13, del d. lgs. n. 502 del 1992).

Nella Regione Lazio, al d. lgs. n. 502 del 1992 è stata data attuazione con la legge reg. n. 18 del 1994, la quale ha dettato norme sulla composizione e durata in carica del collegio dei revisori del tutto corrispondenti a quelle contenute nella disciplina statale di riferimento.

Quest'ultima, tuttavia, è stata successivamente modificata con il decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419), il quale ha mutato, in particolare, denominazione, composizione e durata in carica dell'organismo di controllo di regolarità amministrativa e contabile. L'organo di controllo ha così assunto la denominazione di «collegio sindacale», dura in carica tre anni e si compone di «cinque membri, di cui due designati dalla regione, uno designato dal Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, uno dal Ministro della sanità e uno dalla Conferenza dei sindaci».

Ad adeguare la disciplina regionale del Lazio ai cambiamenti intervenuti nella legislazione statale, ha provveduto, infine, l'art. 133 della legge reg. n. 4 del 2006, il quale ha introdotto anche, al comma 5, la disposizione censurata dal rimettente.

6.2. - L'art. 133, comma 5, della legge reg. Lazio n. 4 del 2006 contiene una disposizione transitoria rivolta a consentire «la prima attuazione» del rinnovato quadro normativo regionale in tema di collegi sindacali delle aziende sanitarie. A tale scopo, essa prevede che, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge, le amministrazioni competenti possano confermare i componenti dei collegi sindacali in carica, oppure designare nuovi membri. Si tratta di un meccanismo di decadenza automatica dei componenti del collegio sindacale, che non contempla alcuna forma di contraddittorio a garanzia dei componenti in carica. La cessazione dalla carica dei precedenti titolari non è, quindi, l'effetto di una scelta dell'amministrazione riferita al rapporto di ufficio in corso e giustificata alla luce delle vicende di questo, ma costituisce, appunto, un effetto automatico che la disciplina legislativa ricollega alla semplice designazione di un nuovo titolare.

Ciò premesso, la legittimità della previsione legislativa censurata deve essere in questa sede valutata alla luce degli artt. 3 e 97 Cost., evocati dall'ordinanza di rimessione, prescindendo dalle circostanze che una disposizione analoga non è contenuta nella norma statale alla quale essa dà attuazione; e che, con essa, il legislatore regionale ha disposto la decadenza di sindaci che erano stati designati anche dalle amministrazioni statali, in base a norme legislative dello Stato – come rilevato – che non contemplano alcuna ipotesi di cessazione automatica.

6.3. - Questa Corte ha già affrontato il problema della legittimità costituzionale di una analoga disciplina transitoria, che prevedeva un meccanismo di decadenza automatica riferito agli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale dell'amministrazione statale ([sentenza n. 103 del 2007](#)). In tale occasione, la Corte ha ritenuto tale meccanismo, da un lato, in contrasto con il principio del giusto procedimento e, quindi, con l'art. 97 Cost. e, dall'altro lato, non giustificabile in base all'esigenza di dare immediata attuazione alla riforma della disciplina degli incarichi dirigenziali contestualmente introdotta.

6.4. – Ai fini della decisione della questione di legittimità costituzionale in esame occorre quindi stabilire, per un verso, se il meccanismo di decadenza automatica dall'incarico, previsto dalla disposizione censurata nei confronti di componenti di organi di controllo, si ponga in contrasto con l'art. 97 Cost., e, per altro verso, se tale meccanismo possa giustificarsi in base all'esigenza di assicurare la immediata applicazione della nuova disciplina regionale sugli organismi di revisione contabile.

6.4.1. - Sotto il primo profilo, nei confronti dei titolari di organi con funzioni di controllo, sussistono esigenze di neutralità e imparzialità perfino più marcate di quelle

che hanno indotto questa Corte a dichiarare la illegittimità di meccanismi di decadenza automatica riferiti ad incarichi di funzioni dirigenziali.

Questa Corte ha affermato che la decadenza automatica dagli incarichi dirigenziali contraddice il principio di distinzione fra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione amministrativa, cioè «tra l'azione di governo – che è normalmente legata alle impostazioni di una parte politica, espressione delle forze di maggioranza – e l'azione dell'amministrazione, la quale, nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, è vincolata, [...] ad agire [...] al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate dall'ordinamento» ([sentenza n. 103 del 2007](#)). Inoltre, questa Corte ha già applicato tale ordine di concetti ai rapporti fra la Regione e il direttore generale delle aziende sanitarie locali, la cui posizione deve essere garantita per evitare che la «dipendenza funzionale» del direttore generale, rispetto alla giunta regionale, si trasformi in «dipendenza politica» ([sentenza n. 104 del 2007](#)).

Una simile esigenza di distinzione e autonomia deve, a maggior ragione, riconoscersi in relazione all'organo di controllo amministrativo e contabile della stessa azienda, i cui componenti, a differenza del direttore generale, non sono chiamati ad attuare programmi e a realizzare obiettivi definiti dall'organo politico regionale, ma svolgono, in posizione di neutralità, funzioni attinenti al controllo del rispetto della legge e della regolare tenuta della contabilità. In nessun caso, quindi, per i componenti di simili organi sono ravvisabili quelle particolari esigenze di «coesione» con l'organo politico, le quali – secondo la giurisprudenza di questa Corte – possono giustificare, per le sole posizioni dirigenziali apicali di diretta collaborazione, un rapporto fondato sull'intuitus personae ([sentenza n. 233 del 2006](#)). Tanto più gravi, pertanto, appaiono, con riferimento ai componenti di questi organi, la previsione di un meccanismo automatico di decadenza e la conseguente violazione del principio del giusto procedimento.

6.4.2. - Sotto il secondo profilo, questa Corte ha già avuto modo di escludere che un meccanismo di decadenza automatica analogo a quello in esame, previsto dalla disciplina statale di riforma degli incarichi dirigenziali, potesse rinvenire «la propria giustificazione nell'esigenza di consentire l'attuazione della riforma» stessa ([sentenza n. 103 del 2007](#)). In tale occasione, da un lato, confrontando la nuova disciplina con quella previgente, questa Corte ha considerato che la prima, «pur apportando modifiche» della seconda, avesse tuttavia «mantenuto sostanzialmente fermo l'impianto complessivo». Dall'altro lato, applicando un rigoroso sindacato di ragionevolezza della scelta legislativa, in ragione del suo carattere provvedimentale, la Corte ha ritenuto che la misura della decadenza automatica dei dirigenti non fosse «proporzionata all'obiettivo che si intendeva perseguire».

L'applicazione di questi criteri, concernenti la rilevanza delle modificazioni normative introdotte e la ragionevolezza e proporzionalità della misura della decadenza automatica rispetto all'obiettivo di assicurarne l'immediata applicazione, deve indurre, anche nel caso in esame, ad escludere che la disposizione transitoria censurata, prevista dal quinto comma dell'art. 133 della legge reg. Lazio n. 4 del 2006, possa giustificarsi in ragione dell'esigenza di garantire l'immediata applicazione della nuova disciplina da quello stesso articolo introdotta in materia di collegi sindacali delle aziende sanitarie locali.

Va osservato, in proposito, che tale nuova disciplina ha introdotto, rispetto al previgente quadro legislativo regionale, modifiche che appaiono complessivamente marginali.

Lo stesso art. 133 non ha, infatti, inciso sulle funzioni dell'organo di controllo della regolarità amministrativa e contabile, né ha mutato il ruolo di tale collegio nell'assetto organizzativo complessivo dell'azienda sanitaria. In definitiva, tale articolo si è limitato

a modificarne la denominazione, a ridurre la durata in carica (da cinque a tre anni) dei titolari e a variare parzialmente la composizione, aggiungendo ai tre membri già previsti (le cui modalità di designazione non sono cambiate) due ulteriori componenti effettivi, designati l'uno dalla Regione e l'altro dal Ministro della salute. La natura di queste modificazioni non è tale da trasformare sostanzialmente l'impianto normativo previgente e, quindi, da giustificare, alla stregua di uno scrutinio di ragionevolezza e proporzionalità, la radicale misura consistente nella cessazione automatica dei componenti dei collegi sindacali in carica.

Tale conclusione risulta avvalorata anche dalla circostanza che, come emerge dalla lettura di alcune ordinanze di rimessione, al momento dell'entrata in vigore della disposizione regionale censurata, i componenti dei collegi sindacali in carica erano già stati nominati nel numero di cinque e per un periodo di tre anni, secondo quanto previsto dalle modificazioni della legislazione statale introdotte nel 1999 (d. lgs. n. 229 del 1999), cui poi si è adeguato anche il legislatore regionale (art. 133 della legge reg. Lazio n. 4 del 2006). Ciò vale definitivamente ad escludere che la decadenza automatica dei componenti dei collegi sindacali possa trovare la propria giustificazione nell'esigenza di garantire l'immediata applicazione di una disciplina di riforma che, nei fatti, aveva già trovato, almeno in parte, applicazione.

Si può ancora aggiungere che le particolari funzioni dell'organo sindacale devono indurre il legislatore, anche in sede di riforma dell'organo stesso, ad adottare discipline transitorie che non ne pregiudichino la indipendenza, eventualmente disponendo la permanenza nella carica dei suoi componenti, come avvenuto in un'altra ipotesi, nella quale questa Corte ha riconosciuto la legittimità della disciplina che, in occasione di una riforma organizzativa, aveva disposto la decadenza dei titolari di altri organi e non del collegio dei revisori ([sentenza n. 288 del 2008](#)).

6.5. - Pertanto, la disposizione contenuta nell'art. 133, comma 5, della legge reg. Lazio n. 4 del 2006, prevedendo la decadenza automatica dei componenti degli organi di controllo amministrativo e contabile delle aziende sanitarie locali, in ordine ai quali sussistono rilevanti esigenze di tutela della neutralità e imparzialità nell'esercizio della funzione, e non risultando giustificata dall'esigenza di garantire l'applicazione di una nuova disciplina regionale relativa a tali organi, si pone in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost.

7. - La seconda questione di legittimità costituzionale, sollevata, per violazione dell'art. 97 Cost., con riferimento all'art. 133, comma 5, della legge reg. Lazio n. 4 del 2006, nonché agli artt. 10 della legge reg. Lazio n. 18 del 1994 e 3-ter, comma 2 (recte comma 3), del d. lgs. n. 502 del 1992, nella parte in cui tutte queste disposizioni omettono di disciplinare il procedimento di designazione dei componenti del collegio sindacale e le relative garanzie di status, non è ammissibile.

La questione non è ammissibile, anzitutto, con riferimento ai giudizi principali di cui al r.o. n. 152, n. 153, n. 154, n. 178, n. 179 e n. 215 del 2008, in conseguenza della fondatezza della prima questione. Il rimettente riferisce, infatti, che, nei giudizi principali, la mancata conferma dei ricorrenti, e la loro sostituzione con nuovi componenti del collegio sindacale, è stata disposta in applicazione del meccanismo di decadenza automatica previsto dall'art. 133, comma 5, della legge reg. Lazio n. 4 del 2006. Ne deriva che, dichiarata illegittima tale previsione legislativa, e venuto quindi meno, con essa, anche l'effetto di cessazione dalla carica dei ricorrenti nei giudizi a quibus, diviene irrilevante, ai fini della decisione di questi ultimi, la questione relativa

alle modalità di designazione dei nuovi componenti e alle eventuali carenze della disciplina dello status dei membri dei collegi sindacali.

La questione non è ammissibile, inoltre, con riferimento al giudizio principale di cui al r.o n. 180 del 2008, nel quale, tuttavia, essa non si presenta collegata a quella relativa al meccanismo di decadenza automatica di cui all'art. 133, comma 5, della legge reg. Lazio n. 4 del 2006. Relativamente a tale giudizio, il rimettente, infatti, muove da un erroneo presupposto interpretativo. Dal carattere asseritamente lacunoso della disciplina statale sulla designazione e sulle garanzie di status dei componenti dei collegi sindacali, trae il convincimento che l'amministrazione disponga di un potere arbitrario di revoca dall'incarico, esercitabile ad libitum e anche al di fuori dei casi di cessazione dalla carica espressamente previsti dalla legge. In realtà, la circostanza che le designazioni dei membri del collegio sindacale non siano l'esito di una procedura selettiva, o che manchino specifiche disposizioni sul potere di revoca degli incarichi, non comporta la conseguenza su cui il rimettente fonda la rilevanza della questione nel giudizio principale, e cioè che i poteri di designazione e revoca dei componenti dei collegi sindacali, che hanno presupposti diversi, possano essere esercitati arbitrariamente dall'amministrazione. Tali poteri restano comunque sottoposti alle regole generali sull'azione amministrativa, alla cui stregua il giudice amministrativo può sindacarne gli atti di esercizio.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

*dichiara* la illegittimità costituzionale dell'art. 133, comma 5, della legge della Regione Lazio 28 aprile 2006, n. 4, recante «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2006 (articolo 11, legge regionale 20 novembre 2001, n. 25)»;

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 133, comma 5, della medesima legge della Regione Lazio 28 aprile 2006, n. 4 e dell'art. 10 della legge della Regione Lazio 16 giugno 1994, n. 18 (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), come sostituito dallo stesso art. 133 della legge della Regione Lazio n. 4 del 2006, sollevata, in riferimento all'art. 97 della Costituzione dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione III-quater con le ordinanze in epigrafe (r.o. n. 152, n. 153, n. 154, n. 178, n. 179 e n. 215 del 2008);

*dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-ter, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), sollevata, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione III-quater, con l'ordinanza in epigrafe (r.o. n. 180 del 2008).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2008.

F.to:

Giovanni Maria FLICK, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 novembre 2008.

<b>Sentenza del 19 novembre 2008, n. 391</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via incidentale	
<b>Rimettente</b>	Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione di Lecce	
<b>Intervenienti</b>	Regione Puglia soggetto privato	
<b>Materia</b>	turismo	
<b>Norma impugnata</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art. 47, comma 2, legge della Regione Puglia 20 febbraio 1995, n. 3 (Procedure per l'attuazione del programma operativo plurifondo 1994-1999)	artt. 3, 41 e 120 Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte costituzionale si pronuncia sulla legittimità di una disposizione regionale, ad oggi abrogata, che richiedeva, ai soggetti che volessero accedere agli incentivi previsti nel settore turistico dal Programma operativo plurifondo per gli anni 1994-1999, di avere la propria sede legale, amministrativa ed operativa nel territorio della Regione.</p> <p>Il rimettente dopo aver premesso che la norma impugnata, pur essendo stata abrogata da una successiva disposizione, è da applicare comunque ai rapporti sorti nel periodo della vigenza e, quindi, alla fattispecie oggetto del giudizio a quo, afferma l'impossibilità di poter ricorrere sia ad una interpretazione adeguatrice della norma stessa, a causa della perentoria formulazione testuale, sia ad una sua disapplicazione per contrasto con il diritto comunitario, in mancanza di interessi sovranazionali. Osserva ancora il giudice a quo, in relazione alla non manifesta infondatezza della questione, che può essere legittimamente richiesto, ai fini della concessione di finanziamenti pubblici diretti all'incentivazione di attività economiche, l'insediamento nel territorio della Regione della sola sede operativa; la ratio che è alla base della concessione dei finanziamenti pubblici è infatti quella di agevolare lo sviluppo sociale ed economico del territorio regionale, pertanto la richiesta di requisiti ulteriori comporta una violazione dei principi costituzionali (principio di uguaglianza, della libertà dell'iniziativa economica privata e della libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni) "traducendosi in una compressione della libertà di attività economica, attraverso l'imposizione di barriere protezionistiche di natura territoriale non giustificate da esigenze di tutela di interessi particolari". Si costituisce in giudizio anche il privato, già ricorrente dinnanzi al TAR, il quale evidenzia che la stessa Corte ha affermato l'impossibilità per la Regione di</p>		

adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni e che limitino il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro (sent. n. 207/2001).

La Corte ritiene la questione fondata per le motivazioni addotte e, pertanto, dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale impugnata.

SENTENZA N. 391  
ANNO 2008

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Giovanni Maria	FLICK	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	"
- Giuseppe	FRIGO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 47, comma 2, della legge della Regione Puglia 20 febbraio 1995, n. 3 (Procedure per l'attuazione del Programma operativo plurifondo 1994-1999), promosso con ordinanza del 29 novembre 2007 dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione di Lecce, sul ricorso proposto da Licastro Scardino Raffaele contro la Regione Puglia e la Società Alberghiera Fitto e Portaluri s.p.a., iscritta al n. 162 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2008.

*Visto* l'atto di costituzione di Licastro Scardino Raffaele;

*udito* nell'udienza pubblica del 4 novembre 2008 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

*udito* l'avvocato Gianluigi Pellegrino per Licastro Scardino Raffaele.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. Il Tribunale amministrativo regionale della Puglia dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 41 e 120 della Costituzione, dell'articolo 47, comma 2, della legge della Regione Puglia 20 febbraio 1995, n. 3 (Procedure per l'attuazione del Programma operativo plurifondo 1994-1999) – successivamente soppresso dall'art. 56 della legge della Regione Puglia 6 maggio 1998, n. 14 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 1998 e bilancio pluriennale 1998-2000) – nella parte in cui esige, per l'accesso agli incentivi agli investimenti nel settore turistico previsti dal citato Programma operativo, che il richiedente abbia la sede legale, amministrativa ed operativa, nel territorio regionale.

La questione è fondata

Il rimettente non implausibilmente ritiene che la norma impugnata – pur essendo stata abrogata dall'art. 56 della legge della Regione Puglia 6 maggio 1998, n. 14 – continua ad applicarsi ai rapporti sorti nel periodo della sua vigenza, tra i quali rientra la fattispecie oggetto del giudizio a quo.

Stante la perentorietà della sua formulazione testuale, che esige la compresenza, nel territorio regionale, di tutte e tre le sedi (amministrativa, legale ed operativa) dell'impresa, quale condizione indispensabile per accedere agli incentivi riservati dalla legge regionale a sostegno delle strutture turistico-ricettive programmate per il periodo 1994-1999, tale norma non è suscettibile di interpretazione adeguatrice.

La norma censurata – secondo lo stesso giudice rimettente – non può essere neppure oggetto di “disapplicazione” per contrasto con il diritto comunitario, in quanto la fattispecie in esame riguarderebbe situazioni puramente interne.

La ratio dei finanziamenti pubblici, finalizzati alla incentivazione di attività economiche, è certamente quella di agevolare lo sviluppo sociale ed economico del territorio regionale. Rispetto a questa finalità, la necessità dell'esistenza nel territorio regionale di tutte e tre le sedi dell'impresa non è funzionale, risultando sufficiente la sola presenza in loco di una sede operativa.

Questa Corte ha affermato, inoltre, che «discriminare le imprese sulla base di un elemento di localizzazione territoriale» contrasta con il principio di eguaglianza, nonché con il principio di cui all'art 120, comma 1, Cost., in base al quale la regione «non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni» e «non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro» ([sentenza n. 207 del 2001](#)).

Tale ultimo principio è stato più volte applicato all'esercizio di attività professionali ed economiche ([sentenze n. 6 del 1956](#), [n. 13 del 1961](#), [n. 168 del 1987](#), [n. 372 del 1989](#), [n. 362 del 1998](#)). Questa Corte ha affermato, infatti, «il divieto per i legislatori regionali di frapporre ostacoli 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 (nonché, in base ai principi comunitari sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi Paese dell'Unione europea)» ([sentenze n. 64 del 2007](#) e [n. 440 del 2006](#)).

La norma censurata si traduce, quindi, nella imposizione di barriere “protezionistiche” di natura territoriale e, dunque, in una limitazione della libertà di iniziativa economica,

nonché in un ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose tra le regioni. Essa, in conseguenza, viola i principi di cui agli artt. 3, 41 e 120 della Costituzione. Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 47 della legge della Regione Puglia 20 febbraio 1995, n. 3 (Procedure per l'attuazione del Programma operativo plurifondo 1994-1999), nella parte in cui esige, per la spettanza degli incentivi agli investimenti nel settore turistico previsti dal citato Programma operativo, che il richiedente abbia, oltre alla sede operativa, anche quelle legale ed amministrativa sul territorio regionale.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 2, della legge della Regione Puglia 20 febbraio 1995, n. 3 (Procedure per l'attuazione del Programma operativo plurifondo 1994-1999) – soppresso dall'art. 56 della legge della Regione Puglia 6 maggio 1998, n. 14 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 1998 e bilancio pluriennale 1998-2000) – nella parte in cui richiede, per l'accesso agli incentivi agli investimenti nel settore turistico previsti dal Programma operativo plurifondo 1994-1999, che il richiedente abbia, oltre alla sede operativa, anche quelle legale ed amministrativa sul territorio regionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2008.

F.to:

Giovanni Maria FLICK, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 novembre 2008.

<b>Sentenza del 12 dicembre 2008, n. 405</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Lombardia	
<b>Materie</b>	caccia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema vincoli comunitari	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
legge Regione Lombardia 6 agosto 2007, n. 20, recante «Approvazione di piani di prelievo venatorio in deroga per la stagione venatoria 2007/2008, ai sensi della legge regionale 5 febbraio 2007, n. 2 (Legge-quadro sul prelievo in deroga)».	artt. 3, 10, 113, 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia 6 agosto 2007, n. 20, recante «Approvazione di piani di prelievo venatorio in deroga per la stagione venatoria 2007/2008, ai sensi della legge regionale 5 febbraio 2007, n. 2 (Legge-quadro sul prelievo in deroga)», per contrasto con gli artt. 3, 10, 113, 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione.</p> <p>La Corte, in via preliminare, dichiara inammissibile l'intervento della Federazione delle Associazioni Venatorie e per la Conservazione della Fauna Selvatica dell'UE (FACE) e della FACE Italia, in quanto, per costante giurisprudenza, il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente fra soggetti titolari di potestà legislativa, fermo restando che i soggetti privi di tale potestà possono far valere le loro posizioni soggettive di fronte ad altre istanze giurisdizionali o alla Corte Costituzionale in via incidentale.</p> <p>Nel merito, poi, la Consulta ricorda la sua precedente pronuncia (<a href="#">sentenza n. 250 del 2008</a>) con la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2007, n. 2 (Legge quadro sul prelievo in deroga), che prevedevano l'esercizio del prelievo venatorio in deroga attraverso una legge-</p>		

provvedimento. Evidenzia la Corte come, in tale occasione, sia stato affermato che l'autorizzazione del prelievo in deroga con legge – e non con provvedimento amministrativo - preclude l'esercizio, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, del potere di annullamento dei provvedimenti derogatori adottati dalle Regioni che risultino in contrasto con la direttiva comunitaria 79/409/CEE e con la legge statale n. 157 del 1992.

Dichiara, pertanto, l'illegittimità costituzionale della legge impugnata che, in attuazione delle citate disposizioni di cui agli artt. 2 e 3 della legge regionale n. 2 del 2007, già dichiarate incostituzionali, autorizzano il prelievo venatorio in deroga.

SENTENZA N. 405  
ANNO 2008

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Giovanni Maria	FLICK	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 della legge della Regione Lombardia 6 agosto 2007, n. 20, recante «Approvazione di piani di prelievo venatorio in deroga per la stagione venatoria 2007/2008, ai sensi della legge regionale 5 febbraio 2007, n. 2 (Legge-quadro sul prelievo in deroga)», promosso con ricorso dal Presidente del Consiglio dei ministri, notificato l'8 ottobre 2007, depositato in cancelleria il 16 ottobre 2007 ed iscritto al n. 45 del registro ricorsi 2007.

*Visti* l'atto di costituzione della Regione Lombardia nonché l'atto di intervento della FACE (Federazione delle Associazioni venatorie e per la Conservazione della Fauna Selvatica dell'UE) e della FACE Italia;

*udito* nell'udienza pubblica del 21 ottobre 2008 il Giudice relatore Maria Rita Saulle;

*udito* l'avvocato dello Stato Francesco Lettera per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppe Franco Ferrari per la Regione Lombardia.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Lombardia 6 agosto 2007, n. 20, recante «Approvazione di piani di prelievo venatorio in deroga per la stagione venatoria 2007/2008, ai sensi della legge regionale 5 febbraio 2007, n. 2 (Legge-quadro sul prelievo in deroga)», per violazione degli artt. 3, 10, 113, 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Il ricorrente ritiene che la cennata legge, con la quale si autorizza il prelievo venatorio in deroga, in attuazione della legge regionale n. 2 del 2007, già oggetto del sindacato di legittimità costituzionale, sarebbe in contrasto con il regime delle deroghe stabilito dall'art. 9 della direttiva 79/409/CEE, nonché con gli standards minimi ed uniformi di tutela della fauna. Ad avviso del ricorrente, inoltre, il meccanismo normativo introdotto dalla Regione Lombardia per disciplinare le deroghe lederebbe gli artt. 3 e 113 della Costituzione, perché volto soltanto a sottrarre i provvedimenti di deroga adottati dalla Giunta «al controllo giurisdizionale dei Tribunali amministrativi regionali e all'azione cautelare degli interessati».

2. – In via preliminare, va dichiarato inammissibile l'intervento della FACE (Federazione delle Associazioni Venatorie per la Conservazione della Fauna Selvatica dell'UE) e della FACE Italia, poiché, in conformità alla costante giurisprudenza di questa Corte, il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge «esclusivamente fra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando per i soggetti privi di tale potestà i mezzi di tutela delle loro posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche di fronte a questa Corte in via incidentale» ([sentenza n. 469 del 2005](#)).

3. – Sempre in via preliminare, non può essere accolta l'eccezione di inammissibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse sollevata dalla difesa regionale, in quanto la legge impugnata, nel periodo venatorio di riferimento, ha comunque esplicato i suoi effetti.

4. – Nel merito, la questione è fondata.

5. – Questa Corte, con la [sentenza n. 250 del 2008](#), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2007, n. 2 (Legge quadro sul prelievo in deroga), con i quali veniva previsto l'esercizio del prelievo venatorio in deroga attraverso una legge-provvedimento. La Corte ha infatti affermato che «l'autorizzazione del prelievo in deroga con legge preclude l'esercizio del potere di annullamento da parte del Presidente del Consiglio dei ministri dei provvedimenti derogatori adottati dalle Regioni che risultino in contrasto con la direttiva comunitaria 79/409/CEE e con la legge n. 157 del 1992»; potere di annullamento espressamente previsto dall'art. 19-bis della legge statale da ultimo citata e «finalizzato a garantire una uniforme ed adeguata protezione della fauna selvatica su tutto il territorio nazionale».

6. – Da quanto sopra esposto discende l'illegittimità costituzionale della legge regionale che, in attuazione delle previsioni citate negli artt. 2 e 3 della legge n. 2 del 2007, già dichiarate incostituzionali, ha autorizzato il prelievo venatorio in deroga.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale della legge Regione Lombardia 6 agosto 2007, n. 20, contenente l'approvazione di piani di prelievo venatorio in deroga per la stagione venatoria 2007/2008, ai sensi della legge regionale 5 febbraio 2007, n. 2 (Legge quadro sul prelievo in deroga).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 dicembre 2008.

F.to:

Giovanni Maria FLICK, Presidente

Maria Rita SAULLE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 dicembre 2008.

<b>Sentenza del 17 dicembre 2008, n. 411</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Sardegna	
<b>Materie</b>	appalti pubblici autonomie speciali ordinamento civile tutela della concorrenza	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimento costituzionale</b>	<b>Esito del giudizio</b>
artt. 5, commi 1 e 6; 9; 11, commi 12, 13, 14, 15 e 16; 13, commi 3, 4 e 10; 16, comma 12; 20, comma 5; 21, comma 1; 22, commi 2, 14, 17 e 18; 24; 26, comma 2; 30, comma 3; 34, comma 1; 35, comma 2; 36; 38, comma 1; 39, commi 1 e 3; 40; 41; 46, commi 4 e 7; 51, commi 1 e 3; 54, commi 1, 2, 8, 9, 10 e 11; 57; 58; 59 e 60, e allegato I (punti 45.23, 45.24, 45.25) della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2007, n. 5 (Procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, in attuazione della direttiva comunitaria n. 2004/18/CE del 31 marzo 2004 e di disposizioni per la disciplina delle fasi del ciclo dell'appalto).	art. 117, secondo comma, Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>

## Sintesi

Con la sentenza in esame la Corte, confermando il proprio orientamento, ribadisce che, in ordine alla disciplina degli appalti pubblici, è necessario distinguere la fase relativa alle procedure di gara da quella, successiva, relativa alla fase negoziale dei contratti.

Le procedure di gara e, in particolare, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione sono da ritenersi finalizzate a tutelare le regole concorrenziali, i principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché i principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento. Conseguentemente esse sono da ricondurre alla materia “tutela della concorrenza” di potestà legislativa esclusiva dello Stato, *“che ha pertanto titolo a porre in essere una disciplina integrale e dettagliata delle richiamate procedure”*, disciplina già adottata con il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE).

La fase successiva, concernente la fase negoziale dei contratti della pubblica amministrazione, che ricomprende l'intera disciplina di esecuzione del rapporto contrattuale, poichè caratterizzata dalla normale mancanza di poteri autoritativi in capo al soggetto pubblico, sostituiti dall'esercizio di autonomie negoziali, deve essere ricondotta, ribadisce la Corte, alla materia “ordinamento civile”, anch'essa di competenza esclusiva dello Stato, ed anch'essa disciplinata dal citato d.lgs. n. 163 del 2006.

Sulla base di tali argomentazioni, la Consulta, avendo rilevato che le disposizioni regionali impugnate afferiscono alle indicate materie, dettando una disciplina difforme rispetto a quella statale, alla quale invece avrebbero dovuto adeguarsi, dichiara illegittimità costituzionale delle stesse.

SENTENZA N. 411  
ANNO 2008

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Giovanni Maria	FLICK	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. 5 (recte: commi 1 e 6), dell'art. 9, dell'art. 11 (recte: commi da 12 a 16), dell'art. 13 (recte: commi 3, 4 e 10), dell'art. 16 (recte: comma 12), dell'art. 20 (recte: comma 5), dell'art. 21 (recte: comma 1), dell'art. 22 (recte: commi 2, 14, 17 e 18), dell'art. 24, dell'art. 26 (recte: comma 2), dell'art. 30 (recte: comma 3), dell'art. 34 (recte: comma 1), degli artt. 35 (recte: comma 2) e 36, degli artt. 38 (recte: comma 1) e 39, (recte: commi 1 e 3), degli artt. 40 e 41, dell'art. 46 (recte: commi 4 e 7), dell'art. 51 (recte: commi 1 e 3), dell'art. 54 (recte: commi 1, 2, 8, 9, 10 e 11) degli artt. 57, 58, 59 e 60 e dell'allegato I (punti 45.23, 45.24, 45.25) della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2007, n. 5 (Procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, in attuazione della direttiva comunitaria n. 2004/18/CE del 31 marzo 2004 e disposizioni per la disciplina delle fasi del ciclo dell'appalto), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato l'8 ottobre 2007, depositato in cancelleria il 16 ottobre 2007 ed iscritto al n. 46 del registro ricorsi 2007.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Sardegna;

*udito* nell'udienza pubblica del 21 ottobre 2008 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

*uditi* l'avvocato dello Stato Francesco Lettera per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Paolo Carrozza e Graziano Campus per la Regione Sardegna.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna numerose norme della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2007, n. 5 (Procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, in attuazione della direttiva comunitaria n. 2004/18/CE del 31 marzo 2004 e disposizioni per la disciplina delle fasi del ciclo dell'appalto), sull'assunto che esse esorbiterebbero dalla competenza legislativa primaria che l'art. 3, lettera e), dello statuto speciale attribuisce alla predetta Regione in tema di lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione ed inciderebbero su materie di competenza statale esclusiva, quali quelle della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile, individuate dal secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, competenze esercitate dallo Stato con le norme recate dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE).

In particolare, il ricorrente censura: l'art. 5, comma 1, nella parte in cui, in tema di programmazione dei lavori pubblici, impone alle amministrazioni ed ai soggetti pubblici l'approvazione di un programma triennale per i soli lavori di importo superiore ai 200.000 euro, in contrasto con l'art. 128 del d.lgs. n. 163 del 2006, in tal modo rendendo la programmazione non più obbligatoria per moltissimi lavori pubblici per i quali è viceversa imposta dalla legislazione statale ed incidendo su uno dei cardini della buona amministrazione perseguiti dalla riforma sui lavori pubblici; l'art. 5, comma 6, nella parte in cui prescrive – ai fini dell'inserimento di un lavoro nell'elenco annuale – solo uno studio di fattibilità per i lavori di importo inferiore ai 2.000.000 di euro, laddove la normativa statale prescrive invece il progetto preliminare per i lavori di importo superiore ad 1.000.000 di euro; l'art. 9, nella parte in cui disciplina la progettazione e le tipologie progettuali in modo difforme da quanto stabilito dallo Stato nelle corrispondenti norme del d.lgs. n. 163 del 2006; l'art. 11, commi da 12 a 16, nella parte in cui, in tema di affidamento degli incarichi di progettazione e di direzione dei lavori, detta una disciplina difforme rispetto a quella posta dal legislatore statale; l'art. 13, commi 3, 4 e 10, nella parte in cui prescrive l'obbligatorietà della validazione del progetto, ad opera di organismi accreditati secondo i parametri UNI CEI EN, nel solo caso di progetti relativi ad interventi di valore superiore ai 25.000.000 di euro, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 112 del d.lgs. n. 163 del 2006, che la impone per i progetti inerenti ad interventi di valore superiore ai 20.000.000 di euro.

Sono censurati, inoltre, l'art. 16, comma 12 (che interviene sui criteri per l'affidamento di lavori pubblici mediante cessione di beni immobili), l'art. 20, comma 5 (in tema di giustificazioni a corredo dell'offerta), l'art. 21, comma 1 (che disciplina le ipotesi di ricorso alla procedura semplificata), l'art. 22, commi 2, 14, 17 e 18 (relativo al regime di pubblicazione dei bandi gara), l'art. 24 e l'art. 30, comma 3 (inerenti alla qualificazione degli esecutori di lavori pubblici ed all'individuazione dei criteri di ammissione alla gara), l'art. 26, comma 2 (che individua le cause di esclusione dalle gare), gli artt. 35, comma 2, e 36 (che riconoscono il diritto di prelazione del promotore rispetto al vincitore della gara), gli artt. 38, comma 1, e 39, commi 1 e 3 (inerenti ai casi di ricorso alla trattativa privata), gli artt. 40 e 41 (che regolamentano le ipotesi di ricorso alle spese in economia), l'art. 46, commi 4 e 7 (che dettano i criteri di affidamento dei servizi di ingegneria ed architettura), l'art. 54, commi 1, 2, 8, 9, 10 e 11 (in tema di garanzie ed assicurazioni dell'offerta), nella parte in cui dettano una disciplina della gara e dei criteri di aggiudicazione dell'appalto difforme rispetto a quella posta dal

legislatore statale, titolare della competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

Anche gli artt. 34, comma 1 (che interviene in tema di limiti al corrispettivo), 51, commi 1 e 3 (che definisce le modalità di adeguamento dei prezzi), nonché gli artt. 57, 58, 59 e 60 (che regolano, rispettivamente, la consegna dei lavori, l'inizio delle prestazioni del fornitore o del prestatore di servizi, la sospensione dell'esecuzione, il subappalto, il collaudo e la regolare esecuzione delle commesse, nonché il collaudo dei lavori pubblici) sarebbero costituzionalmente illegittimi in quanto, intervenendo a disciplinare aspetti inerenti al settore dei contratti, determinerebbero una invasione della sfera di competenza statale.

Il ricorrente censura, infine, anche l'allegato I nei punti 45.23, 45.24, 45.25, in quanto anch'esso si porrebbe in contrasto con gli allegati del d.lgs. n. 163 del 2006, che recepiscono, copiandoli, i contenuti degli allegati alla direttiva comunitaria, in tal modo violando altresì l'obbligo del rispetto del vincolo comunitario.

2. – In via preliminare, devono essere dichiarate infondate le eccezioni di inammissibilità proposte dalla Regione resistente per generica individuazione dei parametri, nonché per genericità delle censure sollevate nei confronti di alcune delle disposizioni impugnate.

Nel ricorso, i parametri del giudizio sono identificati in modo sufficientemente chiaro e le censure, seppur succintamente, sono argomentate in riferimento a ciascuno di essi ([sentenza n. 62 del 2008](#)), in maniera tale da consentire l'inequivoca determinazione dell'oggetto del giudizio e delle ragioni che fondano tutti i dubbi di legittimità costituzionale sollevati (da ultimo, [sentenza n. 320 del 2008](#)).

2.1. – Egualmente infondata è l'eccezione di inammissibilità del ricorso che la Regione formula in relazione alla prospettata violazione dell'art. 117 della Costituzione, in quanto non si sarebbe precisato perché tale norma costituzionale dovrebbe trovare attuazione nei confronti di una Regione a statuto speciale.

Risulta evidente dal ricorso, infatti, che il Presidente del Consiglio dei ministri si duole del presunto superamento dei limiti che l'art. 3, lettera e), dello statuto speciale della Regione Sardegna pone alla competenza legislativa primaria della Regione in materia di «lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione» da parte delle norme regionali impugnate, le quali pertanto invaderebbero la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materie che l'art. 117, secondo comma, Cost. elenca espressamente (e cioè la tutela della concorrenza e l'ordinamento civile), ma la cui estraneità alla sfera di attribuzioni della Regione Sardegna è implicitamente sancita dallo Statuto speciale (in particolare, [sentenza n. 373 del 2007](#)).

3. – Nel merito, sono fondate le censure prospettate nei confronti di tutte le disposizioni regionali impugnate in riferimento all'art. 3, lettera e), dello statuto.

Questa Corte ha già osservato che la disciplina degli appalti pubblici, intesa in senso complessivo, include diversi «ambiti di legislazione» che «si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono»: in essa, pertanto, si profila una interferenza fra materie di competenza statale e materie di competenza regionale, che, tuttavia, «si atteggia in modo peculiare, non realizzandosi normalmente in un intreccio in senso stretto», ma con la «prevalenza della disciplina statale su ogni altra fonte normativa» ([sentenza n. 401 del 2007](#)) in relazione agli oggetti riconducibili alla competenza esclusiva statale, esercitata con le norme recate dal d.lgs. n. 163 del 2006.

Quanto alla identificazione dei predetti «ambiti di legislazione», è stato inoltre precisato che la disciplina delle procedure di gara e, in particolare, la regolamentazione della

qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione, ivi compresi quelli che devono presiedere all'attività di progettazione, mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento (sentenze [n. 431](#) e [n. 401 del 2007](#)). Esse, in quanto volte a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti, sono riconducibili all'ambito della tutela della concorrenza, di esclusiva competenza del legislatore statale (sentenze [n. 401 del 2007](#), [n. 345 del 2004](#)), che ha titolo pertanto a porre in essere una disciplina integrale e dettagliata delle richiamate procedure (adottata con il citato d.lgs. n. 163 del 2006), la quale, avendo ad oggetto il mercato di riferimento delle attività economiche, può influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni ([sentenza n. 430 del 2007](#)).

Analogamente, questa Corte ha riconosciuto che «la fase negoziale dei contratti della pubblica amministrazione, che ricomprende l'intera disciplina di esecuzione del rapporto contrattuale, incluso l'istituto del collaudo, si connota per la normale mancanza di poteri autoritativi in capo al soggetto pubblico, sostituiti dall'esercizio di autonomie negoziali e deve essere ascritta all'ambito materiale dell'ordinamento civile» ([sentenza n. 401 del 2007](#)), di competenza esclusiva del legislatore statale, che l'ha esercitata, anche in tal caso, adottando le disposizioni del predetto d.lgs. n. 163 del 2006.

Sulla base di tali indicazioni deve leggersi l'art. 4, comma 5, del d.lgs. n. 163 del 2006, il quale, nella parte in cui stabilisce che «le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano adeguano la propria legislazione secondo le disposizioni contenute negli statuti e nelle relative norme di attuazione», impone anche alle Regioni ad autonomia speciale (in assenso di norme statutarie attributive di competenze nelle materie cui afferiscono le norme del Codice dei contratti) di conformare la propria legislazione in materia di appalti pubblici a quanto stabilito dal Codice stesso.

Nella specie, lo statuto della Regione Sardegna, all'art. 3, lettera e), attribuisce alla medesima una competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di interesse regionale, alla quale, quindi, non appartengono le norme relative alle procedure di gara ed all'esecuzione del rapporto contrattuale: tali settori sono oggetto delle disposizioni del citato Codice, alle quali, pertanto, il legislatore regionale avrebbe dovuto adeguarsi.

3.1. – La Regione Sardegna, con le norme impugnate, ha invece legiferato in ambiti già espressamente ricondotti, da questa Corte, per un verso, alla materia della “tutela della concorrenza”, per altro verso, alla materia dell’“ordinamento civile”, dettando una disciplina difforme rispetto a quella stabilita dal legislatore statale con il d.lgs. n. 163 del 2006, nell'esercizio delle proprie competenze esclusive, senza adempiere all'obbligo di adeguamento.

Infatti, un primo gruppo delle norme regionali impugnate incide sulle procedure di qualificazione e selezione dei concorrenti, sulle procedure di affidamento nonché sui criteri di aggiudicazione, ambiti compresi – come si è detto – nella materia della tutela della concorrenza, anche con una evidente alterazione delle relative regole operanti nel settore degli appalti pubblici. Esse, in particolare, intervengono in tema di: progettazione e tipologie progettuali (art. 9), con l'individuazione di differenti criteri di svolgimento dell'attività, lesivi della competitività e della libera circolazione degli operatori economici; criteri di affidamento degli incarichi di progettazione e direzione dei lavori, in particolare mediante la previsione di soglie e modalità diverse (art. 11, commi da 12 a 16); validazione dei progetti, in specie attraverso l'ampliamento

dell'area accessibile ai validatori non qualificati dall'accreditamento ed il restringimento dell'area riservata ai validatori accreditati (art. 13, commi 3, 4 e 10); individuazione di differenti criteri di aggiudicazione per l'affidamento di lavori pubblici con corrispettivo mediante cessione di beni pubblici nonché di criteri di espletamento della gara (art. 16, comma 12); giustificazioni a corredo dell'offerta, in specie mediante la delimitazione dell'obbligo di presentazione delle stesse nei soli casi di offerte anormalmente basse (art. 20, comma 5); ricorso alla procedura semplificata di gara, in specie con l'ampliamento delle relative ipotesi (art. 21, comma 1); pubblicazione dei bandi di gara, in specie con la esclusione della previsione della pubblicazione dei bandi sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana in favore della pubblicazione dei medesimi sui siti internet della Regione, nonché con la introduzione di forme di pubblicità attenuata in relazione a bandi inerenti ad appalti di lavori pubblici di valore ridotto (art. 22, commi 2, 14, 17 e 18); qualificazione regionale degli esecutori di lavori pubblici ed individuazione di criteri autonomi di ammissione alla gara (artt. 24 e 30, comma 3); disciplina delle cause di esclusione dalle gare, con l'introduzione di ulteriori ipotesi fra le quali quella della mancata effettuazione del sopralluogo secondo le modalità fissate dalla stazione appaltante (art. 26, comma 2); riconoscimento del diritto di prelazione del promotore rispetto al vincitore della gara (art. 35, comma 2, e 36); individuazione di ipotesi peculiari di ricorso alla trattativa privata con e senza pubblicazione di bando (artt. 38, comma 1, e 39, commi 1 e 3); identificazione di nuove ipotesi di ricorso alle spese in economia (artt. 40 e 41); determinazione di propri criteri di affidamento dei servizi di ingegneria ed architettura (art. 46, commi 4 e 7); individuazione delle garanzie ed assicurazioni a corredo dell'offerta (art. 54, commi 1, 2, 8, 9, 10, e 11).

Alla medesima materia della "tutela della concorrenza", di competenza esclusiva statale, deve ricondursi l'art. 5, commi 1 e 6, della medesima legge regionale n. 5 del 2007. Tale norma, infatti, intervenendo in tema di programmazione dei lavori pubblici regionali, rende la stessa non obbligatoria per un gran numero di lavori pubblici per i quali è imposta dalla legislazione statale ed esonera un altrettanto elevato numero di lavori pubblici dall'obbligo di preventiva progettazione preliminare al fine del loro inserimento in programma, statuendo la sufficienza del mero studio di fattibilità, in palese contrasto con quanto stabilito dal legislatore statale. In tal modo essa invade la sfera di competenza dello Stato in quanto, in ragione della stretta connessione esistente fra programmazione, progettazione, finanziamento e realizzazione dei lavori pubblici, incide sull'individuazione dei criteri in base ai quali la relativa attività deve essere svolta, con un'evidente lesione della libera circolazione degli operatori economici nel segmento di mercato in questione, in contrasto altresì con il principio di buon andamento dell'amministrazione.

All'ambito dei rapporti contrattuali e dell'esecuzione degli stessi – quindi, alla materia dell'"ordinamento civile" – devono ricondursi gli artt. 34, comma 1, 51, commi 1 e 3, nonché gli artt. 57, 58, 59 e 60 della citata legge regionale. Questi ultimi, nella parte in cui stabiliscono, rispettivamente, regole in tema di limiti al corrispettivo, variazione dei prezzi nonché in tema di consegna dei lavori, inizio delle prestazioni del fornitore o del prestatore di servizi, sospensione dell'esecuzione, subappalto, collaudo ed esecuzione delle commesse, diverse da quelle poste dal legislatore statale, ledono la sfera di competenza riservata a quest'ultimo, alterando le regole contrattuali che disciplinano i rapporti privati (sentenze [n. 322 del 2008](#), [n. 431](#) e [n. 401 del 2007](#)).

Quanto all'allegato I alla legge regionale n. 5 del 2007 nei punti 45.23, 45.24, 45.25, censurato nella parte in cui contrasta con gli allegati del d.lgs. n. 163 del 2006, deve osservarsi che anch'esso incide illegittimamente su materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, in quanto detta una disciplina difforme da quella nazionale in settori riconducibili, sulla base dei suddetti argomenti, alle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile.

In definitiva, tutte le impugnate norme regionali sono costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 3, lettera e), dello statuto, in quanto stabiliscono una disciplina difforme da quella nazionale, alla quale avrebbero dovuto adeguarsi alla stregua dell'art. 4, comma 5, del d.lgs. n. 163 del 2006, in materie, quelle della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile, estranee alla competenza legislativa regionale e riservate viceversa allo Stato.

Restano assorbiti gli ulteriori profili.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 6, dell'art. 9, dell'art. 11, commi 12, 13, 14, 15 e 16, dell'art. 13, commi 3, 4 e 10, dell'art. 16, comma 12, dell'art. 20, comma 5, dell'art. 21, comma 1, dell'art. 22, commi 2, 14, 17 e 18, dell'art. 24, dell'art. 26, comma 2, dell'art. 30, comma 3, dell'art. 34, comma 1, degli artt. 35, comma 2, e 36, degli artt. 38, comma 1, e 39, commi 1 e 3, degli artt. 40 e 41, dell'art. 46, commi 4 e 7, dell'art. 51, commi 1 e 3, dell'art. 54, commi 1, 2, 8, 9, 10 e 11, degli artt. 57, 58, 59 e 60, e dell'allegato I (punti 45.23, 45.24, 45.25) della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2007, n. 5 (Procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, in attuazione della direttiva comunitaria n. 2004/18/CE del 31 marzo 2004 e disposizioni per la disciplina delle fasi del ciclo dell'appalto).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 dicembre 2008.

F.to:

Giovanni Maria FLICK, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 17 dicembre 2008.

<b>Sentenza del 23 dicembre 2008, n. 437</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Basilicata	
<b>Materia</b>	tutela dell'ambiente	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art. 1, legge della Regione Basilicata 22 ottobre 2007, n. 17 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 12 febbraio 1990, n. 3 di approvazione dei piani territoriali paesistici di area vasta) e art. 1, legge della Regione Basilicata 26 novembre 2007, n. 21 (Integrazioni alla legge regionale n. 17 del 22 ottobre 2007)	art. 9, secondo comma, Cost.  art.117, secondo comma, lettera s), Cost.  art.118, terzo comma, Cost.  art.120 Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
<b>Sintesi</b>		
<p>La legge regionale n. 17 del 2007 della Basilicata interviene nell'ambito della disciplina paesaggistica di area vasta, delineata dalla legge regionale n. 3 del 1990 e, in particolare, nell'ambito delle disposizioni relative ai casi di presenza di elementi paesaggistici rilevanti, la cui tutela richiede scelte progettuali di tipo complesso e integrato nonché l'individuazione, da parte dei piani paesistici, di ambiti di progettazione da definire compiutamente attraverso piani esecutivi.</p> <p>Relativamente ai suddetti casi e in attesa dell'adozione dei piani esecutivi, la stessa legge n. 3 del 1990 consente interventi di trasformazione a regime ordinario, realizzabili cioè, verificata la conformità alle prescrizioni dei piani paesistici, previo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.</p> <p>In questo contesto, la legge n. 17 del 2007, attraverso l'inserimento di un nuovo comma, individua e consente specifici interventi di trasformazione del territorio realizzabili attraverso le procedure autorizzatorie semplificate originariamente previste dalla legge n. 3 del 1990: a condizione che si tratti di trasformazioni conformi allo strumento urbanistico regionale. Inoltre, qualora si tratti di interventi pubblici o di interesse</p>		

pubblico, anch'essi conformi allo strumento urbanistico regionale, consente altresì, verificata la presenza di ulteriori condizioni, la possibilità per gli stessi di apportare varianti allo strumento urbanistico generale.

Ciò premesso, in materia di tutela del paesaggio spetta allo Stato una competenza legislativa esclusiva ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, competenza in forza della quale è stato adottato il Codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo n. 42 del 2004).

L'articolo 143 del Codice, in particolare, definisce il contenuto minimo dei piani paesaggistici e prevede la possibilità di intese tra regioni e ministeri interessati per l'elaborazione congiunta dei piani medesimi; prevede, altresì, la possibilità per il piano paesaggistico di individuare aree nelle quali la realizzazione di certi interventi possa avvenire previa attivazione di procedure autorizzatorie semplificate.

L'articolo 156 del Codice, inoltre, fissa un termine entro il quale le regioni che hanno già redatto piani paesaggistici sono tenute a verificare la conformità tra gli stessi e le previsioni dell'articolo 143, al fine di provvedere ai necessari adeguamenti; subordina, infine, espressamente la possibilità di applicare le "procedure autorizzatorie semplificate", previste dall'articolo 143, alla stipulazione delle suddette intese tra regioni e ministeri.

Dato questo quadro normativo, la regione Basilicata si era già dotata di uno strumento di pianificazione paesaggistica al momento dell'entrata in vigore delle suddette disposizioni del Codice e avrebbe dovuto quindi, in conformità a quanto richiesto dall'articolo 156, verificare la corrispondenza della propria pianificazione con le previsioni del Codice medesimo. Soltanto a conclusione di una tale verifica, effettuata d'intesa con i ministeri, avrebbe potuto, negli ambiti individuati d'accordo con gli stessi, introdurre procedure autorizzatorie semplificate.

Ciò, secondo la conclusione della Corte costituzionale, rende la legge regionale in contrasto con la normativa del Codice e, laddove subordina l'applicazione delle procedure autorizzatorie semplificate alla conformità con i soli strumenti urbanistici, degrada la tutela paesaggistica, che è prevalente per la nostra Costituzione, a tutela meramente urbanistica.

SENTENZA N. 437  
ANNO 2008

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Giovanni Maria	FLICK	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	"
- Giuseppe	FRIGO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 22 ottobre 2007, n. 17 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 12 febbraio 1990, n. 3 di approvazione dei piani territoriali paesistici di area vasta) e dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 26 novembre 2007, n. 21 (Integrazioni alla legge regionale del 22 ottobre 2007, n. 17), promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri, notificati il 20 dicembre 2007 ed il 30 gennaio 2008, depositati in cancelleria il 31 dicembre 2007 ed il 7 febbraio 2008 ed iscritti al n. 52 del registro ricorsi 2007 e al n. 9 del registro ricorsi 2008.

*Visti* gli atti di costituzione della Regione Basilicata;

*udito* nell'udienza pubblica del 4 novembre 2008 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

*udito* l'avvocato Donato Del Corso per la Regione Basilicata e l'avvocato dello Stato Vittorio Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. Con l'art. 1 della legge della Regione Basilicata 22 ottobre 2007, n. 17 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 12 febbraio 1990, n. 3 di approvazione dei piani territoriali paesistici di area vasta), è stato aggiunto all'art. 6 della legge della Regione Basilicata 12 febbraio 1990, n. 3 (Piani regionali paesistici di area vasta), un ulteriore comma (il comma 5), che recita: «Nelle aree classificate di basso valore paesaggistico, gli interventi di trasformazione a regime ordinario (Modalità C), nelle more della formazione dei Piani Paesistici Esecutivi d'Ambito, sono ammessi nei seguenti casi: a) siano conformi allo strumento urbanistico regionale, ovvero non comportino variante

allo stesso secondo le procedure definite dalla legge regionale 7 agosto 1996, n. 37; b) in variante allo strumento urbanistico generale, adottando le procedure della Conferenza di Localizzazione di cui all'art. 27 della legge regionale 11 agosto 1999, n. 23, a condizione che siano riferiti ad interventi pubblici di interesse pubblico, siano compatibili con eventuali prescrizioni progettuali delle Schede d'Ambito e siano motivati da oggettive ragioni d'urgenza valutate in sede di Conferenza di Localizzazione».

Successivamente, con l'art. 1 della Regione Basilicata 26 novembre 2007, n. 21 (Integrazioni alla legge regionale del 22 ottobre 2007, n. 17), è stata modificata la lettera b) della disposizione anzidetta, sostituendo l'espressione «interventi pubblici di interesse pubblico» con l'espressione «interventi pubblici o di interesse pubblico».

Con due distinti ricorsi, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato entrambe le richiamate norme, denunciandole per contrasto con gli artt. 9, secondo comma, 117, secondo comma, lettera s), 118, terzo comma, e 120 della Costituzione.

Le censure mosse con i ricorsi, di analogo tenore, muovono dalla medesima premessa che le norme denunciate, nel prevedere procedure autorizzatorie semplificate in aree vincolate ai sensi della precedente legge reg. n. 3 del 1990, vulnererebbero talune disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137») e, segnatamente, l'art. 156 – che obbliga la Regione a verificare la rispondenza della propria pianificazione preesistente ai principi dell'art. 143 entro il 1° maggio 2008 – e l'art. 143, commi 4 e 5, in forza del quale la procedura semplificata è possibile solo qualora il piano paesaggistico sia stato elaborato d'intesa con il Ministero dei beni culturali, e limitatamente agli ambiti individuati dal piano paesaggistico medesimo.

Ad avviso del ricorrente, sussisterebbe, quindi, la lesione:

- a) del principio di leale collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni, di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., «con riguardo all'esercizio da parte dello Stato, di poteri sostitutivi in caso di inerzia delle regioni, ma avente valenza generale»;
- b) dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., «che attribuisce potestà legislativa esclusiva allo Stato in materia di tutela del paesaggio, ed in attuazione del quale è stata dettata la disciplina del Codice ed in particolare gli artt. 156 e 143»;
- c) dell'art. 118, terzo comma, Cost., e con esso del principio di leale collaborazione, per la mancata previsione della previa intesa con il Ministero prevista dal citato art. 143;
- d) della «gerarchia sussistente, secondo Costituzione, fra la tutela del paesaggio ed il governo del territorio», il primo da reputarsi «valore primario ed assoluto, sovraordinato, fra l'altro, anche al governo del territorio», come precisato da questa Corte, segnatamente, con la [sentenza n. 367 del 2007](#).

2. Per l'evidente analogia delle questioni sollevate con i suddetti ricorsi, giacché concernenti la stessa disposizione nelle diverse formulazioni succedutesi tra loro e fondate su censure similari, i giudizi vanno riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

3. Le questioni sono fondate.

Occorre, innanzitutto, chiarire che le norme regionali censurate, inserendosi nel quadro normativo delineato dalla precedente legge reg. n. 3 del 1990 sui Piani paesaggistici di area vasta (di cui è obbligatorio verificare la conformità alle previsioni dell'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004 e provvedere all'eventuale adeguamento, ai sensi dell'art. 156 dello stesso decreto) si riferiscono ad «elementi del territorio di particolare interesse

ambientale e pertanto di interesse pubblico», tra i quali alcuni di valore eccezionale, la cui tutela richiede scelte progettuali di tipo complesso ed integrato. Per esse i Piani paesaggistici individuano appositi ambiti di progettazione, da definire in sede di Piani paesistici esecutivi (art. 4, ultimo comma, della citata legge regionale n. 3 del 1990).

Per queste zone del territorio, nelle more della formazione di detti Piani, si prevede la possibilità di «trasformazione a regime ordinario (Modalità C)». Si prevede, cioè, il ricorso alla procedura originariamente stabilita dal primo comma dell'art. 6 della legge regionale n. 3 del 1990, secondo la quale l'autorizzazione paesaggistica è rilasciata a seguito di «verifica di conformità alle prescrizioni dei Piani».

Le norme denunciate prevedono, peraltro, che debba trattarsi di trasformazioni conformi «allo strumento urbanistico regionale». Inoltre, per gli interventi pubblici o di pubblico interesse, che siano anch'essi conformi allo strumento urbanistico regionale, si prevede anche la possibilità di varianti allo «strumento urbanistico generale», nel qual caso, però, occorre che gli interventi siano «compatibili con eventuali prescrizioni progettuali delle schede d'ambito e siano motivati da oggettive ragioni di urgenza, valutate in sede di Conferenza di localizzazione», di cui all'art. 27 della legge reg. n. 23 del 1999.

4. In questo quadro, l'art. 1 della legge regionale n. 17 del 2007, sia nel testo originario che in quello modificato, secondo quanto in precedenza chiarito, dall'art. 1 della legge regionale n. 21 del 2007, – nel far riferimento, attraverso l'espressione «trasformazione a regime ordinario (Modalità C)», alla semplice «verifica di conformità» prevista dal primo alinea dell'art. 6 della legge n. 3 del 1990, nel cui contesto la norma medesima si colloca –, introduce una procedura autorizzatoria semplificata, alla stregua di quanto consentito dall'art. 143, comma 5, lettere a) e b) (in quest'ultimo caso, per il recupero di «aree gravemente compromesse e degradate») soltanto a seguito di piano elaborato d'intesa tra Regione e Ministero per i beni e le attività culturali e Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio. In sostanza, la normativa censurata degrada la tutela paesaggistica – che è prevalente – in una tutela meramente urbanistica.

Ne consegue, pertanto, il contrasto con l'art. 156, comma 4, che, nella fase di verifica ed adeguamento dei piani paesaggistici, in assenza di intesa tra Stato e Regione per lo svolgimento della verifica e dell'adeguamento predetti, esclude che possa trovare applicazione, tra l'altro, proprio il citato comma 5 dell'art. 143.

#### PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 22 ottobre 2007, n. 17 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 12 febbraio 1990, n. 3 di approvazione dei Piani Territoriali Paesistici di Area Vasta), nel testo originario e nel testo modificato dall'art. 1 della legge della Regione Basilicata 26 novembre 2007, n. 21 (Integrazioni alla legge regionale n. 17 del 22 ottobre 2007).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 dicembre 2008.

F.to:

Giovanni Maria FLICK, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2008.

Sentenza del 23 dicembre 2008, n. 438		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei ministri	
<b>Resistente</b>	Regione Piemonte	
<b>Materia</b>	tutela della salute	
<b>Norma impugnata</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art. 3, legge della Regione Piemonte 6 novembre 2007, n. 21 (Norme in materia di uso di sostanze psicotrope su bambini ed adolescenti)	artt. 2, 32 e 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
<b>Sintesi</b>		
<p>La disposizione regionale impugnata prevede che il trattamento terapeutico con sostanze psicotrope possa essere praticato sui minorenni a condizione che i genitori o i tutori nominati esprimono un consenso scritto, libero, consapevole, attuale e manifesto; rimette alla Giunta regionale il compito di regolare le modalità per il rilascio del suddetto consenso.</p> <p>La Corte, nel valutare la legittimità di questa previsione, rileva che il consenso informato, inteso quale espressione della consapevole adesione al trattamento sanitario proposto dal medico, si configura quale vero e proprio diritto della persona e trova fondamento nell'art. 2 della Costituzione, che tutela e promuove i diritti fondamentali, nonché negli articoli 13 e 32 della Costituzione, i quali stabiliscono, rispettivamente, che «la libertà personale è inviolabile», e che «nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge». Il consenso informato, evidenzia la Corte, rappresenta la <i>“sintesi di due diritti fondamentali della persona: quello all'autodeterminazione e quello alla salute, in quanto, se è vero che ogni individuo ha il diritto di essere curato, egli ha, altresì, il diritto di ricevere le opportune informazioni in ordine alla natura e ai possibili sviluppi del percorso terapeutico cui può essere sottoposto, nonché delle eventuali terapie alternative; informazioni che devono essere le più esaurienti possibili, proprio al fine di garantire la libera e consapevole scelta da parte del paziente e, quindi, la sua stessa libertà personale, conformemente all'art. 32, secondo comma, della Costituzione”</i>.</p> <p>Ne discende, secondo la Consulta, che il consenso informato rappresenta un principio fondamentale in materia di tutela della salute e, come tale, rientra nella potestà legislativa statale. Pertanto, la disposizione impugnata è costituzionalmente illegittima perchè viola la potestà legislativa statale. La Regione, infatti, non si limita a dettare una disciplina di dettaglio, ma con questa previsione, che individua i soggetti legittimati a</p>		

rilasciare il consenso, nonché le modalità di rilascio, disciplina “*aspetti di primario rilievo dell'istituto nell'ambito considerato, sempre in assenza di analoga previsione da parte del legislatore statale*”.

SENTENZA N. 438  
ANNO 2008

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Giovanni Maria	FLICK	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	"
- Giuseppe	FRIGO	"
- Alessandro	CRISCUOLO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Piemonte 6 novembre 2007, n. 21 (Norme in materia di uso di sostanze psicotrope su bambini ed adolescenti), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 7 gennaio 2008, depositato in cancelleria il 15 gennaio 2008 ed iscritto al n. 3 del registro ricorsi 2008.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

*udito* nell'udienza pubblica del 18 novembre 2008 il Giudice relatore Maria Rita Saulle;  
*uditi* l'avvocato dello Stato Danilo Del Gaizo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Gabriele Pafundi per la Regione Piemonte.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 3 della legge della Regione Piemonte 6 novembre 2007, n. 21 (Norme in materia di uso di sostanze psicotrope su bambini ed adolescenti), per contrasto con gli artt. 2, 32 e 117, commi secondo, lettera m), e terzo, della Costituzione.

2. – In via preliminare vanno respinte le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione Piemonte.

2.1 – Per quanto attiene alla asserita mancanza di motivazione in ordine alla dedotta violazione dell'art. 2 della Costituzione, è sufficiente osservare che il ricorso richiama tale parametro in stretto collegamento con l'art. 32 della Costituzione, nella parte in cui assume che la disciplina impugnata violi il diritto alla salute del paziente inteso quale diritto fondamentale della persona.

2.2 – Quanto alla affermata genericità della censura relativa al comma 3 dell'art. 3, il fatto che il ricorrente richiami, con riferimento a tale disposizione, le motivazioni già utilizzate per gli altri commi dello stesso articolo, appare sufficiente al fine di consentire alla Corte l'individuazione dell'esatta portata delle censure ad esso riferite: e ciò stante l'assoluta omogeneità e consequenzialità delle diverse disposizioni contenute nel citato articolo.

3. – Nel merito la questione è fondata.

La norma impugnata, da un lato, prevede che nella Regione Piemonte il trattamento con sostanze psicotrope su bambini e adolescenti può essere praticato solo quando i genitori o tutori nominati esprimano un consenso scritto, libero, consapevole, attuale e manifesto; dall'altro, affida alla Giunta regionale il compito di regolare le modalità per il rilascio del suddetto consenso.

A parere del ricorrente, la cennata disciplina violerebbe l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto il consenso informato in materia di trattamenti sanitari costituisce un principio fondamentale in materia di tutela della salute e, pertanto, la determinazione di esso sarebbe rimessa al legislatore statale.

La difesa erariale ritiene, poi, che la norma impugnata, nel subordinare al consenso del paziente la possibilità per il medico di somministrare determinati farmaci, ponga un limite al diritto alla salute e, più in generale, alla fruizione delle prestazioni sanitarie, con ciò violando gli artt. 32 e 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.

4. – Al riguardo, occorre rilevare che il consenso informato, inteso quale espressione della consapevole adesione al trattamento sanitario proposto dal medico, si configura quale vero e proprio diritto della persona e trova fondamento nei principi espressi nell'art. 2 della Costituzione, che ne tutela e promuove i diritti fondamentali, e negli artt. 13 e 32 della Costituzione, i quali stabiliscono, rispettivamente, che «la libertà personale è inviolabile», e che «nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge».

Numerose norme internazionali, del resto, prevedono la necessità del consenso informato del paziente nell'ambito dei trattamenti medici.

In particolare, l'art. 24 della Convenzione sui diritti del fanciullo, firmata a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, premesso che gli Stati «riconoscono il diritto del minore di godere del miglior stato di salute possibile e di beneficiare di servizi medici e di riabilitazione», dispone che «tutti i gruppi della società in particolare i genitori ed i minori ricevano informazioni sulla salute e sulla nutrizione del minore».

L'art. 5 della Convenzione sui diritti dell'uomo e sulla biomedicina, firmata ad Oviedo il 4 aprile 1997, ratificata dall'Italia con legge 28 marzo 2001, n. 145 (seppure ancora non risulta depositato lo strumento di ratifica), prevede che «un trattamento sanitario può essere praticato solo se la persona interessata abbia prestato il proprio consenso libero ed informato»; l'art. 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, sancisce, poi, che «ogni individuo ha diritto alla

propria integrità fisica e psichica» e che nell'ambito della medicina e della biologia deve essere in particolare rispettato, tra gli altri, «il consenso libero e informato della persona interessata, secondo le modalità definite dalla legge».

La necessità che il paziente sia posto in condizione di conoscere il percorso terapeutico si evince, altresì, da diverse leggi nazionali che disciplinano specifiche attività mediche: ad esempio, dall'art. 3 della legge 21 ottobre 2005, n. 219 (Nuova disciplina delle attività trasfusionali e della produzione nazionale degli emoderivati), dall'art. 6 della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), nonché dall'art. 33 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), il quale prevede che le cure sono di norma volontarie e nessuno può essere obbligato ad un trattamento sanitario se ciò non è previsto da una legge.

La circostanza che il consenso informato trova il suo fondamento negli artt. 2, 13 e 32 della Costituzione pone in risalto la sua funzione di sintesi di due diritti fondamentali della persona: quello all'autodeterminazione e quello alla salute, in quanto, se è vero che ogni individuo ha il diritto di essere curato, egli ha, altresì, il diritto di ricevere le opportune informazioni in ordine alla natura e ai possibili sviluppi del percorso terapeutico cui può essere sottoposto, nonché delle eventuali terapie alternative; informazioni che devono essere le più esaurienti possibili, proprio al fine di garantire la libera e consapevole scelta da parte del paziente e, quindi, la sua stessa libertà personale, conformemente all'art. 32, secondo comma, della Costituzione.

Discende da ciò che il consenso informato deve essere considerato un principio fondamentale in materia di tutela della salute, la cui conformazione è rimessa alla legislazione statale. Le norme oggetto di scrutinio devono essere dichiarate pertanto costituzionalmente illegittime, in quanto con esse la Regione Piemonte non si è limitata a fissare una disciplina di dettaglio in ordine alle procedure di rilascio del suddetto consenso. Invero, l'art. 3, comma 1, impugnato, allorché individua i soggetti legittimati al rilascio del consenso informato (genitori o tutori nominati), nonché le modalità con le quali esso deve essere prestato (scritto, libero, consapevole, attuale e manifesto), disciplina aspetti di primario rilievo dell'istituto nell'ambito considerato, sempre in assenza di analoga previsione da parte del legislatore statale.

Anche i successivi commi dell'art. 3, in quanto strettamente connessi alle previsioni contenute nel comma 1, si pongono in contrasto con i citati parametri costituzionali e vanno, pertanto, dichiarati illegittimi.

#### PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge Regione Piemonte 6 novembre 2007, n. 21 (Norme in materia di uso di sostanze psicotrope su bambini ed adolescenti).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 dicembre 2008.

F.to:

Giovanni Maria FLICK, Presidente

Maria Rita SAULLE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2008.

<b>Sentenza del 15 dicembre 2008, n. 439</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via principale	
<b>Ricorrente</b>	Presidente del Consiglio dei Ministri	
<b>Resistente</b>	Provincia autonoma di Bolzano	
<b>Materie</b>	autonomie speciali tutela della concorrenza vincoli comunitari	
<b>Norme impugnate</b>	<b>Riferimenti costituzionali</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art. 3, comma 3, legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 novembre 2007, n. 12 (Servizi pubblici locali)	art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 43, 49 e 86 del Trattato 25 marzo 1957 che istituisce la Comunità europea	<b>illegittimità costituzionale</b>
art. 5, comma 1, l.p. 12/2007	art. 117, primo comma, in relazione agli artt. 43, 49 e 86 del Trattato CE, e secondo comma, lettera e), Cost.	cessazione della materia del contendere
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute in una legge della Provincia autonoma di Bolzano, concernenti l'affidamento di servizi pubblici locali di rilevanza economica. Secondo il ricorrente, il legislatore provinciale, pur se nell'esercizio della propria potestà legislativa primaria in materia di "assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione" prevista dallo statuto speciale, non avrebbe rispettato i principi comunitari relativi alla tutela della concorrenza.</p> <p>Precisamente, la normativa provinciale, nella quale si inserisce l'impugnato articolo 3, prevede (in analogia a quanto prescritto dalla normativa statale, ex art. 113 del Testo unico degli enti pubblici) che i servizi pubblici di rilevanza economica possono essere affidati a società a capitale interamente pubblico qualora l'ente o gli enti pubblici:</p> <p>«a) detengano per intero il capitale sociale; b) esercitino sulla società un controllo analogo a quello da essi esercitato sui propri servizi; c) la società realizzi la parte più rilevante della propria attività con uno o più degli enti che la controllano».</p> <p>In relazione al requisito di cui alla lettera c), il suddetto articolo 3, oggetto di censura, prescrive che «la rilevanza dell'attività (...) è considerata in base al fatturato e alle risorse economiche impiegate».</p> <p>Tale prescrizione, afferma il ricorrente, fornirebbe una definizione del requisito della</p>		

“rilevanza dell’attività” dell’ente concessionario difforme da quella elaborata dalla Corte di giustizia con la sentenza Cabotermo dell’11 maggio 2006, in C-340/04, nella quale il giudice comunitario ha affermato che il requisito in esame deve essere inteso non solo in termini quantitativi, ma anche qualitativi ed ha precisato che si può ritenere che la società concessionaria svolga una parte rilevante della sua attività con l’ente che la controlla solo “se l’attività di detta impresa è principalmente destinata all’ente in questione e ogni altra attività risulta avere solo un carattere marginale”; pertanto la nozione contenuta nella disposizione impugnata configurerebbe, rispetto a quella elaborata dalla Corte di Giustizia, un ampliamento dei casi in cui sarebbe possibile il ricorso all’affidamento diretto a società a capitale interamente pubblico ed una conseguente restrizione del regime di concorrenza.

Al pari della disposizione sino ad ora esaminata, l’Avvocatura generale dello Stato ritiene illegittima anche l’ulteriore disposizione contenuta nell’articolo 5 della legge impugnata, nella parte in cui prevede la possibilità di disporre l’affidamento diretto dei servizi pubblici di rilevanza economica a soggetti privati, purchè nei loro confronti la Provincia e gli enti dipendenti ovvero le comunità comprensoriali ed i comuni esercitino “una influenza dominante”; questa previsione contrasterebbe con i principi comunitari elaborati dalla Corte di Giustizia nella sentenza Teckal del 18 novembre 1999, in causa C-107/98, e Stadt Halle dell’11 gennaio 2005, in causa C-26/03, che prevedono, ai fini di un legittimo ricorso all’affidamento in house, che il capitale della società sia interamente pubblico, che l’amministrazione eserciti sul soggetto affidatario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, ed infine che il soggetto affidatario svolga la maggior parte della propria attività in favore dell’ente pubblico di appartenenza.

La Corte Costituzionale dichiara cessata la materia del contendere relativamente all’articolo 5, in quanto abrogato e mai applicato durante la vigenza.

Si pronuncia, nel merito, in relazione all’articolo 3, dichiarandone l’illegittimità costituzionale per violazione delle norme comunitarie sulla tutela della concorrenza, così come interpretate dalla Corte di Giustizia, e dunque delle disposizioni dello statuto speciale del Trentino Alto Adige nonché di quelle costituzionali di cui all’articolo 117, primo comma. A tal riguardo la Corte precisa che la potestà legislativa primaria riconosciuta alla resistente dallo statuto speciale è espressamente vincolata al rispetto delle disposizioni europee e pertanto, ai fini della risoluzione della questione di legittimità costituzionale, è necessaria una ricognizione non solo delle norme comunitarie rilevanti, ma anche dei principi affermati in materia dalla Corte di giustizia, “*poiché la precisazione e l’indicazione del significato normativo di disposizioni del Trattato compiuta attraverso una sentenza dichiarativa della Corte di Giustizia hanno la stessa efficacia delle disposizioni interpretate*”. La Corte Costituzionale compie, dunque, un’interessante ricostruzione della giurisprudenza comunitaria concernente i requisiti che legittimano l’affidamento di servizi pubblici locali di rilevanza economica a società a capitale interamente pubblico.

Innanzitutto evidenzia che, ai sensi dell’articolo 86 del trattato CE “le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (...) sono sottoposte alle norme del presente Trattato e in particolare alle regole della concorrenza, nei limiti in cui l’applicazione di tali norme non osti all’adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata”. In questo contesto normativo, ricorda la Corte, la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha elaborato, la nuova tipologia “dell’affidamento in house” laddove ha riconosciuto che rientra nel potere

organizzativo delle autorità pubbliche “autoprodurre” beni, servizi o lavori mediante il ricorso a soggetti che, ancorchè giuridicamente distinti dall’ente conferente, siano legati a quest’ultimo da una “relazione organica” (sentenza Stadt Halle). La pubblica amministrazione, secondo la giurisprudenza comunitaria, può, dunque, “decidere di erogare direttamente prestazioni di servizi a favore degli utenti mediante proprie strutture organizzative senza dover necessariamente ricorrere, per la scelta dell’operatore economico, al mercato”. Al contempo, per evitare che le autorità pubbliche svolgano attività di impresa in violazione delle regole della concorrenza, la Corte di giustizia ha previsto (sentenza Teckal) che il ricorso alla suddetta tipologia possa avvenire solo al verificarsi di determinate condizioni.

Il primo requisito è che l’ente pubblico svolga un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. In ordine a questa condizione la Corte di Giustizia ha fornito, con diverse pronunce, ulteriori precisazioni: tale requisito non sussiste quando la società sia partecipata dai privati (sentenza Stadt Halle). Inoltre, per la sussistenza di questo presupposto, accanto alla “dipendenza finanziaria”, risultante dalla detenzione pubblica dell’intero capitale della società affidataria, rilevano i profili di natura prettamente gestionale; in particolare, perchè vi sia controllo analogo, i poteri di controllo da parte dell’ente pubblico sull’affidatario devono essere più ampi e pregnanti di quelli che normalmente il diritto societario riconosce alla maggioranza dei soci e non vi deve essere acquisizione da parte dell’impresa affidataria di una vocazione commerciale che renda precario il controllo (sentenza Parking Brixen).

Il secondo requisito richiesto perché sia legittimo l’affidamento in house è che il soggetto affidatario realizzi la parte più importante della propria attività a favore dell’ente pubblico conferente. A tal proposito i giudici europei hanno precisato che l’affidatario deve svolgere la propria attività “principalmente” a favore dell’ente, in quanto l’effettuazione di prestazioni, che non siano del tutto marginali, a favore di altri soggetti avrebbe come conseguenza l’alterazione delle regole della concorrenza e la violazione dei principi regolatori delle gare pubbliche e della legittima competizione. Nel valutare poi la sussistenza del requisito in esame, il giudice competente deve tener conto di tutte le attività realizzate dal gestore sulla base dell’affidamento effettuato dall’amministrazione, indipendentemente da chi remunera tale attività, potendo trattarsi della medesima amministrazione o degli utenti delle prestazioni erogate; sono da prendere in considerazione, per valutare l’attività svolta a favore dell’ente, “tutte le circostanze del caso di specie, sia qualitative sia quantitative” (sentenza Carbotermo).

Il profilo quantitativo viene riferito all’elemento del fatturato ed è specificato che “il fatturato determinante è rappresentato da quello che l’impresa in questione realizza in virtù di decisioni di affidamento adottate dall’ente locale controllante”.

Il profilo qualitativo, che riguarda la natura dei servizi resi, incide o potrebbe incidere invece sulla rilevanza dell’attività svolta dal soggetto, al fine di considerare prevalente o solo marginale l’attività “libera” in una prospettiva di futura espansione nel mercato o in zone del territorio diverse da quelle di competenza del soggetto pubblico conferente.

Compiuta, dunque, questa ricostruzione della giurisprudenza comunitaria, la Corte costituzionale ritiene che la disposizione provinciale impugnata sia in contrasto con i richiamati principi. Infatti, la previsione censurata, ai sensi della quale “la rilevanza dell’attività ai sensi del comma 1, lettera c), è considerata in base al fatturato e alle risorse economiche impiegate” è sicuramente meno restrittiva di quella risultante dall’interpretazione data dalla Corte di Giustizia, poiché il richiamo al “fatturato e alle risorse economiche impiegate” comporta che la verifica della sussistenza del requisito

della “prevalenza dell’attività” è limitata alla valutazione di dati di tipo quantitativo e non anche ad “eventuali aspetti di natura qualitativa idonei a far desumere, ad esempio, la propensione dell’impresa ad effettuare determinati investimenti di risorse economiche in altri mercati – anche non contigui – in vista di una eventuale espansione in settori diversi da quelli rilevanti per l’ente pubblico conferente”.

Il legislatore provinciale ha, quindi, indicato requisiti di verifica meno rigorosi rispetto a quelli formulati dall’enunciato orientamento giurisprudenziale, con conseguente violazione delle regole comunitarie poste a presidio della concorrenza.

SENTENZA N. 439

ANNO 2008

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Giovanni Maria	FLICK	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	”
- Giuseppe	FRIGO	”
- Alessandro	CRISCUOLO	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 3, e 5, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 novembre 2007, n. 12 (Servizi pubblici locali), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 28 gennaio 2008, depositato in cancelleria il 4 febbraio 2008 ed iscritto al n. 7 del registro ricorsi 2008.

*Visto* l’atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;  
*udito* nell’udienza pubblica del 2 dicembre 2008 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;  
*uditi* l’avvocato dello Stato Vittorio Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 novembre 2007, n. 12 (Servizi pubblici locali), «con particolare riferimento agli artt. 3, comma 3, e 5, comma 1», per violazione dei principi comunitari in materia di tutela della concorrenza (artt. 43, 49 e 86 del Trattato 25 marzo 1957, che istituisce la Comunità europea), nonché degli artt. 8, comma 1, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione.

2.— Ha carattere preliminare l'esame dell'eccezione, sollevata dalla difesa della Provincia autonoma di Bolzano nel corso dell'udienza pubblica, relativa alla tardività del ricorso.

Essa non è fondata.

L'art. 31 della legge 11 marzo 1953, n. 87, prevede che i ricorsi proposti dallo Stato nei confronti di leggi regionali (e delle Province autonome) devono essere notificati entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla pubblicazione dell'atto oggetto di impugnazione.

Nel caso in esame tale termine è stato rispettato.

La legge contenente le norme censurate è stata pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Trentino Alto Adige/Südtirol il 27 novembre 2007; il ricorso, notificato il 28 gennaio 2008, è stato consegnato all'ufficio notifiche presso la Corte d'Appello di Roma il 26 gennaio 2008 e dunque il sessantesimo giorno utile. È a tale momento temporale, infatti, che occorre avere riguardo, ai fini della valutazione della tempestività del ricorso, essendo irrilevante la successiva attività posta in essere dal predetto ufficio, che è sottratta al controllo ed alla sfera di disponibilità del soggetto che richiede la notifica (ex plurimis, sentenze [n. 477 del 2002](#) e [n. 383 del 2005](#)).

3.— Ancora in via preliminare, deve essere disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso, sollevata dalla Provincia autonoma, sotto il profilo che, mentre la deliberazione del Consiglio dei ministri autorizza l'impugnazione soltanto degli artt. 3, comma 3, e 5, comma 1, con il ricorso è stata proposta l'impugnazione dell'intera legge n. 12 del 2007, sia pure «con particolare riferimento» ai citati articoli, dei quali è stata chiesta, nel petitum, la declaratoria di illegittimità costituzionale. Infatti dall'esame congiunto del ricorso e della suindicata deliberazione risulta, con sufficiente chiarezza, che oggetto di gravame sono esclusivamente le disposizioni contenute nei due articoli in questione.

4.— Tanto premesso, deve rilevarsi che l'art. 5, comma 1, della legge provinciale n. 12 del 2007 è stato abrogato dall'art. 7, comma 2, della legge della stessa Provincia autonoma 10 giugno 2008, n. 4 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni), che ha introdotto una disposizione dal contenuto completamente diverso, relativa agli affidamenti a società a partecipazione mista pubblica e privata.

Poiché la norma censurata, contenuta nell'abrogato art. 5, comma 1, non ha ricevuto attuazione medio tempore – come risulta dalla dichiarazione resa dalla difesa della Provincia autonoma di Bolzano e non contestata dal ricorrente – deve essere dichiarata sul punto la cessazione della materia del contendere.

5.— L'analisi nel merito deve, pertanto, essere condotta soltanto con riguardo a quanto previsto dal comma 3 del citato art. 3.

Tale disposizione deve essere esaminata nel quadro della normativa provinciale avente ad oggetto l'affidamento di servizi pubblici a società di capitale interamente pubblico.

Al riguardo, va precisato che il suddetto art. 3, al comma 1, prevede che i servizi pubblici di rilevanza economica possono essere affidati alle suddette società qualora l'ente o gli enti: «a) detengano per intero il capitale sociale; b) esercitino sulla società un controllo analogo a quello da essi esercitato sui propri servizi; c) la società realizzi la parte più rilevante della propria attività con uno o più degli enti che la controllano».

Il comma 2 del medesimo articolo, a sua volta, dispone, in relazione al requisito del controllo analogo di cui alla lettera b) sopra citata, che tale controllo sussiste qualora gli enti: «a) provvedano direttamente alla nomina ed alla revoca degli amministratori e dei sindaci della società; b) svolgano funzioni di indirizzo, indicando gli obiettivi dell'attività e dettando le direttive generali per raggiungerli; c) esercitino attività di controllo gestionale e finanziario, attraverso l'esperimento di sopralluoghi ed ispezioni nonché attraverso l'esame di report periodici sull'efficacia, sull'efficienza e sull'economicità del servizio».

In relazione, invece, al secondo requisito previsto dalla lettera c) del comma 1, la norma, contenuta nel comma 3, specificamente oggetto di censura, prescrive che «la rilevanza dell'attività (...) è considerata in base al fatturato e alle risorse economiche impiegate».

Secondo la difesa dello Stato, il riferimento contenuto in tale norma agli elementi del «fatturato» e delle «risorse economiche impiegate» atterrebbe esclusivamente ad elementi quantitativi, sicché la mancanza di ogni riferimento ad elementi qualitativi darebbe luogo ad una normativa, in tema di «rilevanza dell'attività», meno restrittiva rispetto a quella elaborata in sede comunitaria e determinerebbe, pertanto, «un ampliamento dei casi in cui è possibile il ricorso all'affidamento diretto a società a capitale interamente pubblico», tale da comportare una «effettiva restrizione del regime di concorrenza».

6.— La questione è fondata.

Va premesso che la Provincia autonoma di Bolzano è titolare di potestà legislativa primaria in materia di «assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali» (art. 8 n. 19 dello statuto di autonomia). Nell'esercizio di tale potestà essa, però, per espressa previsione statutaria (medesimo art. 8), deve rispettare, tra l'altro, gli obblighi internazionali e i vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Ai fini della risoluzione della presente questione di legittimità costituzionale, occorre, pertanto, muovere dalla ricognizione delle norme comunitarie nella specie rilevanti e dei principi affermati in materia dalla Corte di giustizia, dal momento che i limiti alla potestà legislativa anche delle Province autonome derivano dalle singole disposizioni europee come interpretate dalla suddetta Corte. Più in particolare, le norme del Trattato CE poste a tutela della concorrenza, nel significato che ad esse è attribuito dalla giurisprudenza comunitaria e in ragione del richiamo operato dall'art. 8 dello statuto di autonomia, sono direttamente applicabili nell'ordinamento interno e dunque assumono rilevanza agli effetti del giudizio di costituzionalità, essendo pacifico che «la precisazione o l'indicazione del significato normativo» di disposizioni del Trattato «compiuta attraverso una sentenza dichiarativa della Corte di giustizia abbiano la stessa immediata efficacia delle disposizioni interpretate» (così [sentenza n. 389 del 1989](#); nello stesso senso [sentenza n. 168 del 1991](#)).

7.— L'art. 86, secondo paragrafo, del Trattato CE prevede che «le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (...) sono sottoposte alle norme del presente Trattato, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto o di fatto, della specifica missione loro affidata».

Nella prospettiva comunitaria, pertanto, da un lato, è necessario che gli Stati membri attivino ampi processi di liberalizzazione finalizzati ad abbattere progressivamente le barriere all'entrata, mediante, tra l'altro, l'eliminazione di diritti speciali ed esclusivi a favore delle imprese, ed attuare la concorrenza “nel mercato”; dall'altro, si impone alle pubbliche amministrazioni di osservare, nella scelta del gestore del servizio, adeguate procedure di evidenza pubblica finalizzate a garantire il rispetto della concorrenza “per il mercato” ([sentenza n. 401 del 2007](#), con riferimento al settore degli appalti pubblici). Il perseguimento di tali obiettivi è inoltre volto ad assicurare, tra l'altro, la libera circolazione delle merci, delle persone e dei servizi; con la puntualizzazione che il rispetto delle citate norme fondamentali del Trattato si impone anche in un settore, quale quello dei servizi pubblici locali, attualmente estraneo alla sfera di applicazione di specifiche discipline comunitarie.

In tale contesto, la giurisprudenza della Corte di giustizia (ex multis, [sentenza Stadt Halle dell'11 gennaio 2005, in causa C-26/03](#)) ha, però, riconosciuto che rientra nel potere organizzativo delle autorità pubbliche “autoprodurre” beni, servizi o lavori mediante il ricorso a soggetti che, ancorché giuridicamente distinti dall'ente conferente, siano legati a quest'ultimo da una “relazione organica” (c.d. affidamento in house).

Nella prospettiva europea, infatti, la pubblica amministrazione può decidere di erogare direttamente prestazioni di servizi a favore degli utenti mediante proprie strutture organizzative senza dovere ricorrere, per lo svolgimento di tali prestazioni, ad operatori economici attraverso il mercato.

Il meccanismo dell'affidamento diretto a soggetti in house, deve, però, essere strutturato in modo da evitare che esso possa risolversi in una ingiustificata compromissione dei principi che presiedono al funzionamento del mercato e, dunque, in una violazione delle prescrizioni contenute nel Trattato a tutela della concorrenza. In altri termini, il modello operativo in esame non deve costituire il mezzo per consentire alle autorità pubbliche di svolgere, mediante la costituzione di apposite società, attività di impresa in violazione delle regole concorrenziali, che richiedono che venga garantito il principio del pari trattamento tra imprese pubbliche e private (art. 295 del Trattato CE).

La giurisprudenza della Corte di giustizia – proprio al fine di assicurare il rispetto di tali regole e sul presupposto che il sistema dell'affidamento in house costituisca un'eccezione ai principi generali del diritto comunitario – ha imposto l'osservanza di talune condizioni legittimanti l'attribuzione diretta della gestione di determinati servizi a soggetti “interni” alla compagine organizzativa dell'autorità pubblica.

La Corte, infatti, con la sentenza Teckal del 18 novembre 1999, in causa C-107/98, ha affermato che è possibile non osservare le regole della concorrenza: a) quando l'ente pubblico svolge sul soggetto affidatario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; b) quando il soggetto affidatario «realizzi la parte più importante della propria attività» con l'ente o con gli enti che la controllano.

In relazione al primo requisito, la Corte di giustizia, in particolare con la [citata sentenza Stadt Halle dell'11 gennaio 2005](#), ha sottolineato che esso non sussiste quando la società sia partecipata da privati, atteso che «qualunque investimento di capitale privato in un'impresa obbedisce a considerazioni proprie degli interessi privati», rifuggendo da

«considerazioni ed esigenze proprie del perseguimento di obiettivi di interesse pubblico» che devono caratterizzare «il rapporto tra un'autorità pubblica (...) ed i suoi servizi».

Inoltre, tra le altre, nelle sentenze [Carbotermo dell'11 maggio 2006, in causa C-340/04](#) e [Parking Brixen del 13 ottobre 2005, in causa C-458/03](#), si è puntualizzato che, ai fini del riconoscimento della sussistenza del presupposto in esame, accanto alla “dipendenza finanziaria”, risultante dalla detenzione pubblica dell'intero capitale della società affidataria, rilevano profili di natura prettamente gestionale. In particolare, i giudici europei ritengono che l'ente pubblico debba essere dotato di poteri di controllo sull'attività del consiglio di amministrazione più ampi e pregnanti di quelli che normalmente il diritto societario riconosce alla maggioranza dei soci. Inoltre, è stata esclusa la sussistenza del controllo analogo quando l'impresa abbia «acquisito una vocazione commerciale che rende precario il controllo» e che risulterebbe dalla presenza di elementi, quali, a titolo esemplificativo: l'ampliamento dell'oggetto sociale; l'apertura obbligatoria della società, a breve termine, ad altri capitali; l'espansione territoriale dell'attività della società ([citata sentenza Parking Brixen del 13 ottobre 2005](#); così anche Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 3 marzo 2008, n. 1).

In relazione al secondo requisito, rappresentato, come si è precisato, dalla prevalenza dello svolgimento dell'attività a favore dell'ente pubblico conferente, va, innanzitutto, chiarito come esso non impedisca che l'istituto dell'affidamento diretto sia configurabile anche in relazione al settore dei servizi pubblici. La circostanza, infatti, che tale settore si caratterizza per il fatto che le relative prestazioni sono rivolte, diversamente da quanto accade in presenza di un contratto di appalto, a favore dell'utenza, non costituisce un ostacolo alla riconduzione dell'attività all'autorità pubblica. Gli stessi giudici europei hanno, sul punto, sottolineato che non rileva stabilire se il destinatario dell'attività posta in essere dal gestore del servizio sia la stessa amministrazione o l'utente delle prestazioni. Si deve infatti «tener conto di tutte le attività realizzate» da tale gestore sulla base di un affidamento effettuato dall'amministrazione, «indipendentemente da chi remunera tale attività», potendo trattarsi della medesima amministrazione o degli utenti delle prestazioni erogate ([citata sentenza Carbotermo dell'11 maggio 2006](#)).

Quanto al significato da attribuire all'espressione che identifica il requisito in esame, la giurisprudenza comunitaria ha sostanzialmente affermato che è necessario che il soggetto beneficiario dell'affidamento destini la propria attività “principalmente” a favore dell'ente. L'effettuazione di prestazioni che non siano del tutto marginali a favore di altri soggetti renderebbe quella determinata impresa “attiva sul mercato”, con conseguente alterazione delle regole concorrenziali e violazione dei principi regolatori delle gare pubbliche e della legittima competizione. In altri termini, nella prospettiva comunitaria, una lettura non rigorosa della espressione «parte più importante della sua attività» inciderebbe sulla stessa nozione di soggetto in house alterandone il dato strutturale che lo identifica come una mera “articolazione interna” dell'ente stesso. Una consistente attività “esterna” determinerebbe, infatti, una deviazione dal rigoroso modello delineato dai giudici europei, con la conseguenza, da un lato, che verrebbe falsato il confronto concorrenziale con altre imprese che non usufruiscono dei vantaggi connessi all'affidamento diretto e più in generale dei privilegi derivanti dall'essere il soggetto affidatario parte della struttura organizzativa dell'amministrazione locale; dall'altro, che sarebbero eluse le procedure competitive di scelta del contraente, che

devono essere osservate in presenza di un soggetto “terzo” (quale deve ritenersi quello che esplica rilevante attività esterna) rispetto all’amministrazione conferente.

Va, inoltre, rimarcato che anche questa Corte ha avuto modo di affermare, sia pure con riferimento ad un settore diverso da quello in esame, che le esigenze di tutela della concorrenza impongono di tenere distinto lo svolgimento di attività amministrativa posta in essere da una società di capitali per conto di una pubblica amministrazione dal libero svolgimento di attività di impresa. L’esigenza di mantenere separate le due sfere di attività, ha puntualizzato la Corte, è finalizzata ad «evitare che un soggetto, che svolge attività amministrativa, eserciti allo stesso tempo attività d’impresa, beneficiando dei privilegi dei quali esso può godere in quanto pubblica amministrazione» ([sentenza n. 326 del 2008, punto 8.3. del Considerato in diritto](#)).

Sul piano poi della verifica del rispetto del requisito in esame, la Corte di giustizia, in particolare, con la [citata sentenza Carbotermo dell’11 maggio 2006](#), ha affermato che il giudice competente deve prendere in considerazione «tutte le circostanze del caso di specie, sia qualitative sia quantitative» (par. 64).

Sul piano quantitativo, la stessa sentenza, al successivo paragrafo 65, fa espresso riferimento all’elemento del fatturato, osservando che «occorre considerare che il fatturato determinante è rappresentato da quello che l’impresa in questione realizza in virtù di decisioni di affidamento adottate dall’ente locale controllante». Inoltre, per mantenere una impostazione coerente con l’esigenza che l’indagine si svolga su un piano casistico, non sono ammesse rigide predeterminazioni connesse all’indicazione della misura percentuale di fatturato rilevante.

Sul piano qualitativo, alla luce di quanto affermato dalla giurisprudenza comunitaria ([citata sentenza Carbotermo dell’11 maggio 2006](#)), tale profilo incide o può incidere sulla natura dei servizi resi e, quindi, sul criterio per ritenere che una attività di impresa sia svolta in modo preponderante per l’ente pubblico conferente e solo marginalmente per il mercato perché, a prescindere dal dato quantitativo del fatturato, tale profilo può – in astratto – riverberare i suoi effetti sulla rilevanza dell’attività svolta dal soggetto al fine di considerare prevalente o solo marginale l’attività “libera” in una prospettiva di futura espansione della stessa nel mercato o in zone del territorio diverse da quelle di competenza del soggetto pubblico conferente.

7.1.— Orbene, alla luce di quanto sopra, deve ritenersi sussistente il contrasto tra la norma impugnata e gli invocati parametri costituzionali.

Ed infatti, la suddetta norma – sul presupposto che l’affidamento in house possa essere giustificato se, tra l’altro, «la società realizzi la parte più rilevante della propria attività con uno o più degli enti che la controllano» (art. 3, comma 1, lettera c) – prevede, come si è già sottolineato, che «la rilevanza dell’attività (...) è considerata in base al fatturato e alle risorse economiche impiegate».

Il giudizio di verifica della sussistenza del requisito in esame è, dunque, limitato alla valutazione di dati di tipo quantitativo; e tali devono ritenersi quelli che, al fine di stabilire se il soggetto in house possa considerarsi “attivo” sul mercato in ragione della rilevanza esterna dell’attività di impresa svolta, attribuiscono valenza esclusiva all’entità del fatturato e delle risorse economiche impiegate. Nella prospettiva comunitaria, invece, è necessario assegnare rilievo anche ad eventuali aspetti di natura qualitativa idonei a fare desumere, ad esempio, la propensione dell’impresa ad effettuare determinati investimenti di risorse economiche in altri mercati – anche non contigui – in vista di una eventuale espansione in settori diversi da quelli rilevanti per l’ente pubblico conferente.

Deve, pertanto, ritenersi che effettivamente il legislatore provinciale abbia indicato criteri di verifica del requisito della “rilevanza dell’attività” meno rigorosi rispetto a quelli enucleati – sia pure nell’ambito di un complessivo giudizio che mantiene una valenza necessariamente casistica modulata sulle peculiarità delle singole fattispecie concrete – dalla giurisprudenza che si è formata al riguardo.

Di qui la violazione delle regole comunitarie sulla concorrenza poste dalle norme del Trattato invocate dal ricorrente, alla cui tutela è finalizzata la delimitazione, effettuata, in via interpretativa, dalla Corte di giustizia, dell’ambito di operatività del modello gestionale dell’affidamento diretto dei servizi pubblici locali.

Pertanto, la valutazione in ordine alla rilevanza preponderante dell’attività nei confronti dell’ente pubblico conferente deve essere effettuata mediante la diretta applicazione della normativa comunitaria, quale risulta dall’interpretazione datane dai giudici europei. E sotto l’indicato profilo è indubbio che la declaratoria di illegittimità costituzionale del comma in esame conduce ad una maggiore chiarezza nella applicazione della normativa provinciale, contenuta nei commi 1 e 2 dell’art. 3 della legge impugnata, che deve essere interpretata alla luce dei principi sopra richiamati.

Sulla base delle considerazioni che precedono, non sussistono i presupposti per il rinvio pregiudiziale, chiesto – in via subordinata – dalla difesa della Provincia autonoma, in quanto nella specie non vi sono dubbi sulla interpretazione della normativa comunitaria, il cui significato è chiaro sulla base della giurisprudenza della Corte di giustizia; sicché ciò che residua nella specie è solo la questione di legittimità costituzionale della normativa provinciale per contrasto con i principi affermati in sede europea.

In conclusione, dunque, l’art. 3, comma 3, della legge provinciale in esame deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione delle norme comunitarie sulla tutela della concorrenza, come interpretate dalla Corte di giustizia CE, e, dunque, dell’art. 8, comma 1, dello statuto speciale per il Trentino Alto-Adige e dell’art. 117, primo comma, Cost.

#### PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l’illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 novembre 2007, n. 12 (Servizi pubblici locali);

*dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell’art. 5, comma 1, della predetta legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 12 del 2007.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 dicembre 2008.

F.to:

Giovanni Maria FLICK, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2008.

<b>Sentenza del 29 dicembre 2008, n. 442</b>		
<b>Tipo di giudizio</b>	Legittimità costituzionale in via incidentale	
<b>Rimettente</b>	Commissione tributaria provinciale di Palermo	
<b>Interveniente</b>	Regione Sicilia	
<b>Materie</b>	autonomie speciali sistema tributario dello Stato	
<b>Norma impugnata</b>	<b>Riferimento costituzionale</b>	<b>Esito del giudizio</b>
art. 6, comma 2, legge della Regione Sicilia 3 maggio 2001, n. 6 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2001)	art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.	<b>illegittimità costituzionale</b>
<b>Sintesi</b>		
<p>La Corte si pronuncia sulla legittimità della disposizione regionale che modifica, rispetto a quanto prescritto dalla normativa statale, il soggetto passivo della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU). Precisamente, la disposizione impugnata pone a carico delle province (e non già del Ministero della pubblica istruzione, secondo quanto previsto dalla legge statale come interpretata dal costante orientamento giurisprudenziale) l'«onere» relativo alla tassa ed agli accessori dovuti per la raccolta e il trasporto dei rifiuti solidi urbani «per quanto riguarda le istituzioni scolastiche statali di istruzione secondaria di secondo grado e gli istituti regionali di cui all'articolo 1 della legge regionale 5 settembre 1990, n. 34».</p> <p>A tal riguardo, la Consulta, ribadendo quanto precisato in precedenti sentenze, evidenzia che questa tassa, non essendo istituita dalla Regione, non può ritenersi tassa regionale; essa è, invece, un tributo erariale, istituito e disciplinato, nell'ambito della competenza legislativa esclusiva statale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, dalla legge dello Stato, salvo quanto espressamente rimesso dalla stessa legge statale all'autonomia dei Comuni.</p> <p>Pertanto, la disposizione regionale esaminata introducendo, in ordine all'individuazione del soggetto passivo della TARSU, previsioni difformi rispetto a quelle statali, e da queste non autorizzate, viola la competenza legislativa esclusiva dello Stato.</p> <p>Inoltre, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale consequenziale della medesima disposizione regionale nella parte in cui stabilisce che l'«onere» relativo alla stessa tassa «è posto a carico dei comuni per quanto attiene alle scuole materne, elementari e medie statali», data l'evidente analogia tra le due previsioni.</p>		

SENTENZA N. 442  
ANNO 2008

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Giovanni Maria	FLICK	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	“
- Giuseppe	FRIGO	“
- Alessandro	CRISCUOLO	“

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge della Regione Siciliana 3 maggio 2001, n. 6 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2001), come modificato dall'art. 11, comma 1, della legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002), promosso con ordinanza depositata il 20 marzo 2007 dalla Commissione tributaria provinciale di Palermo nel giudizio vertente tra la Provincia regionale di Palermo, il Comune di Bisacchino ed altra parte, iscritta al n. 158 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2008.

*Visto* l'atto di intervento del Presidente della Regione Siciliana;  
*udito* nella camera di consiglio del 19 novembre 2008 il Giudice relatore Franco Gallo.

*Ritenuto in fatto*

(omissis)

*Considerato in diritto*

1. – La Commissione tributaria provinciale di Palermo dubita – in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, 36 dello statuto speciale per la Regione Siciliana e 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria) – della legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge della Regione Siciliana 3 maggio 2001, n. 6 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2001), come

modificato dall'art. 11, comma 1, della legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002), nella parte in cui pone «a carico» delle province «l'onere relativo alla tassa e agli accessori» dovuti per la raccolta e il trasporto dei rifiuti solidi urbani «per quanto riguarda le istituzioni scolastiche statali di istruzione secondaria di secondo grado e gli istituti regionali di cui all'articolo 1 della legge regionale 5 settembre 1990, n. 34 e successive modifiche ed integrazioni».

2. – Il giudice rimettente afferma che la denunciata disposizione di legge regionale, incidendo sull'individuazione del soggetto passivo della TARSU, cioè di un tributo da considerare statale in quanto istituito con legge statale, interviene nella materia «sistema tributario dello Stato», la cui disciplina sostanziale, in forza degli evocati parametri, è preclusa alla Regione ed è riservata alla potestà legislativa esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

3. – La difesa regionale ha proposto, in via preliminare, tre distinte eccezioni di inammissibilità della sollevata questione. Nessuna di tali eccezioni è fondata.

3.1. – In primo luogo, la difesa della Regione Siciliana fa derivare l'inammissibilità della questione dal fatto che «dal dispositivo dell'ordinanza di rimessione non risulta la comunicazione» della medesima ordinanza «al Presidente dell'Assemblea Regionale Siciliana», ai sensi dell'ultimo periodo del quarto comma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

L'eccezione non può essere accolta. Come risulta dagli atti di causa, la suddetta comunicazione è stata effettuata in data 11 marzo 2008, e ciò è sufficiente a far ritenere rispettata la citata disposizione dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la quale pone l'onere della suddetta comunicazione a carico del cancelliere del giudice a quo, senza richiedere – come invece ritiene la difesa regionale – un previo specifico ordine in tal senso nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione.

3.2. – In secondo luogo, la difesa della Regione Siciliana eccepisce il difetto di rilevanza della sollevata questione per il sopravvenuto venir meno della ragione creditoria del Comune di Bisacchino nel giudizio a quo. Al riguardo, la difesa regionale riferisce che: a) l'art. 33-bis del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito dall'art. 1, comma 1, della legge 28 febbraio 2008, n. 31, dispone che, a decorrere dall'anno 2008, il Ministero della pubblica istruzione provvede a corrispondere direttamente ai Comuni una somma, concordata in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali e determinata forfetariamente per il servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani; b) in forza della predetta disposizione, nella seduta del 20 marzo 2008 della Conferenza Stato-città e autonomie locali, il Ministero della pubblica istruzione e gli enti locali interessati hanno raggiunto un accordo «per quanto riguarda la situazione pregressa, sino all'esercizio finanziario 2006 compreso»; c) per effetto di tale accordo, «lo stesso Ministero, sentita l'ANCI, provvederà a contribuire alla definizione di tale situazione sino alla concorrenza di euro 58.000.000».

Anche tale eccezione non è fondata. La Regione si limita, infatti, a prospettare una futura ed incerta vicenda estintiva del rapporto sostanziale fatto valere nel giudizio principale; vicenda che non influisce sul giudizio di costituzionalità, il quale è autonomo rispetto al giudizio a quo e non si estingue «neppure nel caso in cui, per qualsiasi causa, sia venuto a cessare il giudizio rimasto sospeso davanti all'autorità

giurisdizionale, che ha promosso il giudizio di legittimità costituzionale» (art. 22 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte).

3.3. – Infine, la difesa regionale eccepisce che il rimettente non ha fornito le «precise argomentazioni» necessarie per ritenere che l'evocato art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. prevede forme di autonomia più ampie di quelle statutarie e che, pertanto, è applicabile in luogo dello statuto speciale, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Di qui l'asserita inconferenza del parametro costituzionale richiamato dal rimettente.

Neppure tale eccezione può accogliersi, perché il giudice a quo ha espressamente evocato a parametro lo statuto della Regione Siciliana. Egli afferma, infatti, che la Regione Siciliana non ha competenza legislativa per modificare il soggetto passivo della TARSU, quale stabilito dalla legislazione statale, «né in forza dell'articolo 117 della Costituzione come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, né in forza dello Statuto regionale». Per il rimettente, la disposizione denunciata costituisce, quindi, esercizio di una potestà legislativa che è preclusa alla Regione dall'art. 36, primo comma, dello statuto speciale e dall'art. 2 del d.lgs. n. 1074 del 1965 e che è, al contempo, attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in forza dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Pertanto, contrariamente a quanto eccepito dalla difesa regionale, il giudice a quo ha adeguatamente motivato in ordine alla scelta del parametro, perché egli ha ritenuto che la disposizione denunciata – incidendo su un tributo erariale, la cui disciplina sostanziale rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi del menzionato art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – si è posta in contrasto con lo statuto regionale, che riserva alla Regione la sola potestà legislativa in materia di tributi «deliberati dalla medesima» e non attribuisce alla Regione stessa alcuna potestà legislativa in ordine ai tributi istituiti con legge statale.

4. – Nel merito, la questione è fondata.

4.1. – Il denunciato art. 6, comma 2, della legge reg. n. 6 del 2001 pone a carico delle Province l'«onere» relativo alla tassa ed agli accessori dovuti per la raccolta e il trasporto dei rifiuti solidi urbani «per quanto riguarda le istituzioni scolastiche statali di istruzione secondaria di secondo grado e gli istituti regionali di cui all'articolo 1 della legge regionale 5 settembre 1990, n. 34 e successive modifiche ed integrazioni». Esso, pertanto, individua un soggetto passivo della TARSU diverso da quello indicato dall'art. 63, comma 1, del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507 (Revisione ed armonizzazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni e delle province nonché della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani a norma dell'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, concernente il riordino della finanza territoriale) – applicabile *ratione temporis* alla fattispecie, secondo quanto afferma il giudice rimettente –, il quale prevede, invece, che la tassa è dovuta solo «da coloro che occupano o detengono i locali o le aree scoperte di cui all'art. 62», e cioè le aree scoperte a qualsiasi uso adibite, «ad esclusione delle aree scoperte pertinenziali o accessorie di civili abitazioni diverse dalle aree a verde, esistenti nelle zone del territorio comunale in cui il servizio è istituito ed attivato o comunque reso in maniera continuativa». Secondo un costante orientamento della giurisprudenza di legittimità, tale ultima disposizione collega la debenza del tributo non all'immobile, ma all'attività produttiva di rifiuti esercitata dall'occupante o detentore dell'immobile medesimo e pertanto, nel caso di edifici adibiti a sede di istituti scolastici, individua il soggetto passivo dell'imposizione tributaria nell'«Amministrazione della pubblica istruzione»

(Corte di cassazione civile, sentenze n. 17617 del 2004 e n. 4944 del 2000). Con l'indicato orientamento giurisprudenziale, si è anche precisato che l'art. 3, comma 2, della legge 11 gennaio 1996, n. 23 (Norme per l'edilizia scolastica) – secondo cui i Comuni, per gli edifici da destinare a sede di scuole materne, elementari e medie, e le Province, per gli edifici da destinare a sede di istituti e scuole di istruzione secondaria superiore, provvedono «alle spese varie di ufficio e per l'arredamento e a quelle per le utenze elettriche e telefoniche, per la provvista dell'acqua e del gas, per il riscaldamento ed ai relativi impianti» –, costituisce una norma eccezionale e, perciò, di stretta interpretazione in ordine ai criteri di riparto, tra gli enti locali e lo Stato, delle spese riguardanti la gestione degli edifici e delle attività di istruzione; con la conseguenza che tra le «spese varie d'ufficio» non può farsi rientrare, neppure in via analogica od estensiva, l'onere della TARSU.

Tali plausibili conclusioni esegetiche non sono contrastate da alcun argomento prospettato dalla difesa regionale e, pertanto, vanno tenute ferme. La denunciata disposizione modifica, dunque, nel caso di specie, il soggetto passivo della TARSU, quale individuato dalla legge statale, senza che questa abbia attribuito alla legge regionale tale potere. Ne deriva che il thema decidendum del presente giudizio di legittimità costituzionale resta circoscritto alla verifica della sussistenza della competenza della Regione Siciliana ad operare detta modifica.

4.2. – La tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani non è istituita dalla Regione e, quindi, non è un tributo regionale, ai sensi dello statuto e delle norme di attuazione statutaria (art. 36 dello statuto speciale ed art. 2 del d.lgs. n. 1074 del 1965). È, invece, un tributo erariale, istituito, nell'ambito della competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., dalla legge dello Stato (art. 58 del citato d.lgs. n. 507 del 1993) e da questa disciplinato (si vedano, ex plurimis, a proposito dei tributi erariali in generale, le sentenze [n. 168 del 2008](#) e [n. 75 del 2006](#)), salvo quanto espressamente rimesso dalla stessa legge statale all'autonomia dei Comuni.

Il denunciato art. 6, comma 2, della legge reg. n. 6 del 2001 – nel porre a carico delle Province l'«onere» relativo alla tassa e agli accessori dovuti per la raccolta e il trasporto dei rifiuti solidi urbani «per quanto riguarda le istituzioni scolastiche statali di istruzione secondaria di secondo grado e gli istituti regionali di cui all'articolo 1 della legge regionale 5 settembre 1990, n. 34 e successive modifiche ed integrazioni» – interviene, dunque, su una materia non attribuita dallo statuto alla competenza del legislatore regionale e si pone, perciò, in contrasto con l'evocato art. 36, primo comma, dello statuto medesimo e con l'art. 2 del d.lgs. n. 1074 del 1965, i quali, come si è visto, riservano alla Regione la potestà legislativa nella materia dei soli tributi «deliberati dalla medesima». Ne consegue che la disposizione censurata incide illegittimamente sulla potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

4.3. – Alla conclusione dell'illegittimità costituzionale della disposizione denunciata non può opporsi, come fa la difesa regionale, che detta disposizione è suscettibile di una differente interpretazione, nel senso che essa non individuerebbe «un soggetto passivo della tassa diverso da quello previsto dalla norma statale istitutiva», ma si limiterebbe – nell'ambito della competenza legislativa regionale in materia di «organizzazione degli enti locali» (recte: «regime degli enti locali») prevista dalla lettera o) dell'art. 14 dello statuto – a ripartire l'onere economico dell'imposizione tributaria tra i Comuni e le Province, «a seconda che si tratti di scuole di istruzione primaria o secondaria, ferma restando la soggettività passiva di queste ultime». E ciò perché detta disposizione non

solo non è riconducibile ad alcun titolo di competenza legislativa statutaria e, in particolare, all'invocata materia del regime degli enti locali, ma può essere letteralmente e logicamente interpretata solo nel senso che essa individua un soggetto passivo della TARSU diverso da quello indicato dalla legge statale.

Che la suddetta disposizione regionale non possa essere ricondotta a nessuna delle materie di competenza legislativa elencate nello statuto – e, in particolare, alla materia del regime degli enti locali – risulta dal fatto che l'attribuzione alle Province regionali dell'onere economico della TARSU gravante sullo Stato si risolve nella previsione di un'obbligazione pecuniaria a carico delle Province stesse, che certamente non incide sul «regime degli enti locali», perché estranea alla disciplina della loro struttura organizzativa e alla connessa regolamentazione delle loro funzioni.

Che la norma denunciata debba interpretarsi esclusivamente nel senso che individua un soggetto passivo della TARSU e non fissa mere regole contabili di ripartizione dell'onere economico risulta dalla circostanza che essa nulla stabilisce circa il rapporto tra la Provincia regionale onerata e l'Amministrazione della pubblica istruzione in ordine all'importo corrisposto a titolo di TARSU. In particolare, non precisa quali siano le modalità di tale corresponsione, né se l'onere economico del tributo sia posto definitivamente a carico della Provincia ovvero se questa possa esercitare (ed eventualmente, in quali modi e termini) azioni di regresso o di rivalsa nei confronti dell'amministrazione statale. Tali gravi lacune della disciplina denunciata, attinenti ai meccanismi essenziali dell'asserita traslazione economica del tributo, non sono dunque compatibili con l'interpretazione prospettata dalla difesa della Regione, ma trovano spiegazione solo con l'intenzione del legislatore regionale di individuare nelle Province regionali e non nell'amministrazione della pubblica istruzione il soggetto passivo della tassa.

5. – La dichiarazione di illegittimità costituzionale del censurato art. 6, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2001 comporta la dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, del medesimo art. 6, comma 2, di detta legge, nella parte in cui stabilisce che l'«onere» relativo alla stessa tassa «è posto a carico dei comuni per quanto attiene alle scuole materne, elementari e medie statali», data l'evidente analogia tra le due disposizioni.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge della Regione Siciliana 3 maggio 2001, n. 6 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2001), come modificato dall'art. 11, comma 1, della legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002), nella parte in cui pone «a carico» delle province «l'onere relativo alla tassa e agli accessori» dovuti per la raccolta e il trasporto dei rifiuti solidi urbani «per quanto riguarda le istituzioni scolastiche statali di istruzione secondaria di secondo grado e gli istituti regionali di cui all'articolo 1 della legge regionale 5 settembre 1990, n. 34 e successive modifiche ed integrazioni»;

*dichiara*, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale del medesimo art. 6, comma 2, della legge della Regione Siciliana n. 6 del 2001, nella parte in cui pone «a carico» dei comuni «l'onere relativo alla tassa e agli

accessori» dovuti per la raccolta e il trasporto dei rifiuti solidi urbani «per quanto attiene alle scuole materne, elementari e medie statali».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 dicembre 2008.

F.to:

Giovanni Maria FLICK, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 dicembre 2008.