

**CONSIGLIO REGIONALE DEL PIEMONTE**

**OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE**

**Roma 7 – 8 febbraio 2008**

*Rassegna  
sulla giurisprudenza costituzionale  
delle regioni a statuto ordinario  
Anno 2007*

Collana pubblicazioni  
*Direzione Segreteria dell'Assemblea regionale*

A cura di Federica Moi

## ***INDICE***

### ***Premessa***

AGRICOLTURA  
AUTONOMIA FINANZIARIA  
AUTONOMIA TERRITORIALE  
BENI CULTURALI  
COMMERCIO  
TUTELA DELLA CONCORRENZA  
CONTRATTI  
EDILIZIA  
EFFICACIA RETROATTIVA  
GOVERNO TERRITORIO  
ISTRUZIONE E RICERCA  
LAVORO E FORMAZIONE PROFESSIONALE  
LEALE COLLABORAZIONE  
LIMITI ALLA FUNZIONE LEGISLATIVA  
LIVELLI ESSENZIALI  
ORDINAMENTO CIVILE  
ORGANIZZAZIONE (personale regionale)  
PESCA  
POLITICHE SOCIALI  
PORTI  
PROFESSIONI  
SANITA'  
STATUS CONSIGLIERI  
TURISMO  
URBANISTICA

## *Premessa*

La presente pubblicazione intende analizzare l'andamento del contenzioso costituzionale di interesse regionale nel corso dell'anno 2007.

Dal punto di vista della redazione formale di tale studio si precisa che le sentenze in esame sono state raggruppate per materia e ordinate alfabeticamente.

Nell'ambito di ogni materia vengono evidenziati i principi ricavabili dalle pronunce e, per ogni sentenza, è stata effettuata un'analisi puntuale accompagnata dai riferimenti alla giurisprudenza precedente sull'argomento.

Sono altresì segnalati, per le sentenze di maggior rilievo, alcuni commenti di utilità per chi intendesse approfondirne la trattazione.

Nel corso dell'anno 2007 la Corte ha reso, complessivamente, 464 decisioni (una in più rispetto al 2006): tale dato, che è in diretta continuità con quelli degli anni 2004 e 2005, non si discosta da quelli degli ultimi quindici anni. E' invece migliorato il rapporto fra definizioni e sopravvenienze, poiché - nonostante un incremento di circa il 10% dei giudizi pervenuti nel 2007 (950 rispetto agli 861 del 2006) - il numero dei giudizi definiti è aumentato di circa il 50% (1081 rispetto ai 718 del 2006)<sup>1</sup>.

In particolare sono stati proposti 52 ricorsi rispetto ai 111 dell'anno precedente con un significativo decremento del 53%. Si è pertanto registrata un'inversione di tendenza, in parte già manifestatasi nella seconda metà del 2006, per i ricorsi proposti in via principale dallo Stato nei confronti di leggi delle Regioni e delle Province autonome, o viceversa.

Tale notevole diminuzione, da un lato, conferma che sia lo Stato che le Regioni e le Province autonome si sono gradualmente adeguate ai principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale e, in particolare, al canone della leale collaborazione, dopo un iniziale disorientamento dovuto alla riforma del titolo V della parte II della Costituzione intervenuta nel 2001. Dall'altro lato, dimostra come si sia affermata la tendenza a ricercare la soluzione dei problemi di competenza a livello politico-istituzionale.

Tra le decisioni rese dalla Corte relativamente al Titolo V della Parte seconda della Costituzione, la maggior parte riguardano il riparto di competenze normative tra Stato e regioni e riaffermano molti principi già definiti nella recente giurisprudenza costituzionale. In tale ambito, si ricordano, a mero titolo esemplificativo, le sentenze in materia di agriturismo e di requisiti delle strutture a tale attività destinate (sentenza n. 339), di trasferta del personale delle Regioni e degli enti locali (sentenza n. 95) nonché quelle riguardanti il codice dei beni culturali e del paesaggio (sentenza n. 367), il codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (sentenza n. 401) e le liberalizzazioni in tema di commercio e distribuzione, di tariffe professionali e di servizio dei taxi (sentenze n. 430, n. 443 e n. 452).

---

<sup>1</sup> I dati evidenziati sono ricavati dalla relazione illustrata alla stampa dal Presidente della Corte costituzionale, Franco Bile, il 14 febbraio 2008 pubblicata al seguente indirizzo: [http://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Conf\\_stampa\\_14-2-2008.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Conf_stampa_14-2-2008.pdf)

Si segnalano, inoltre, le sentenze rese in materia di *status* dei consiglieri, nelle quali la Corte si è pronunciata in merito alla problematica relativa all'estensione delle prerogative di insindacabilità rispetto alle opinioni da loro espresse (sentenze n. 195, 235 e 301 ) nonché ad un'ipotesi di decadenza dalla carica.

Per quanto riguarda i conflitti di attribuzione fra enti emerge che il flusso dei giudizi nel 2007 (14 ricorsi) non ha manifestato sostanziali differenze rispetto al 2006 (13 ricorsi); inoltre, l'incremento del numero delle definizioni (28 nel 2007, rispetto alle 22 del 2006) ha fatto sì che le pendenze al 31 dicembre del 2007 siano limitate a soli 9 giudizi.

Anche i dati relativi al numero dei ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato pervenuti e definiti, in fase sia di ammissibilità che di merito, risultano inalterati rispetto al 2006: la maggior parte di tali conflitti verte ancora sul tema dell'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari nell'esercizio delle loro funzioni, garantita dal primo comma dell'art. 68 della Costituzione.

Per quanto attiene alla tipologia delle decisioni, si rileva nei giudizi in via incidentale un modesto incremento rispetto all'anno precedente della percentuale delle pronunce di incostituzionalità (12,36% rispetto al 9,45%), e una diminuzione delle decisioni di non fondatezza (25,52% rispetto al 29,26%) e di inammissibilità (43,68% rispetto al 49,08%).

Infine si evidenzia che, nei giudizi in via principale, nel 2007 si riscontra una diminuzione della percentuale delle pronunce di incostituzionalità (22,96% rispetto al 29,29% dell'anno precedente), mentre risultano in aumento le decisioni di non fondatezza (35,40% rispetto al precedente 32,03%) e di inammissibilità (26,31% rispetto al 18,35%).

## 1. AGRICOLTURA

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 165 dell' 11 maggio 2007, ha sancito una partecipazione attiva da parte delle regioni a tutti gli interventi di sviluppo economico dei distretti produttivi e rurali, ritenendo legittima la chiamata in sussidiarietà (attrazione delle funzioni amministrative nel novero delle competenze statali), semprechè venga rispettato il principio della leale collaborazione.

Con sentenza n. 339 ha poi dichiarato illegittime numerose disposizioni della legge 96/2006 in materia di agriturismo in quanto lesive della potestà residuale delle regioni in materia di agricoltura e turismo, ma ha specificato che ciò non è sufficiente ad evitare interventi legislativi di dettaglio dello Stato.

La Corte costituzionale, con sentenza n. **165**, ha ritenuto incostituzionali alcune disposizioni della legge finanziaria 2006 sancendo la necessità di una partecipazione attiva da parte delle regioni a tutti gli interventi di sviluppo economico dei distretti produttivi e rurali definiti dalla legge 23 dicembre 2005, n. 266, comma 366 come *«libere aggregazioni di imprese articolate sul piano territoriale e sul piano funzionale, con l'obiettivo di accrescere lo sviluppo delle aree e dei settori di riferimento, di migliorare l'efficienza nell'organizzazione e nella produzione, secondo principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale, anche individuando modalità di collaborazione con le associazioni imprenditoriali»*.

La Consulta ha precisato che l'oggetto e la finalità delle norme impugnate non permettono di ritenere che la relativa disciplina sia riconducibile ad una materia, lo "sviluppo economico", che sarebbe riservata alla competenza residuale delle Regioni. La locuzione, infatti, costituisce una espressione di sintesi, meramente descrittiva, che comprende e rinvia ad una pluralità di materie. In tal senso, è significativo che già il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), nel delegare numerose funzioni alle Regioni, contemplava in un apposito Titolo (il II) le funzioni inerenti allo «sviluppo economico e attività produttive», precisando tuttavia che allo stesso erano riconducibili una pluralità di materie: agricoltura e foreste, artigianato, industria, energia, miniere e risorse geotermiche, ordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, fiere e mercati e commercio, turismo ed industria alberghiera (art. 11, comma 2).

L'art. 117 Cost. contempla molteplici materie caratterizzate da una palese connessione con lo sviluppo dell'economia, le quali sono attribuite sia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, Cost.), sia a quella concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), o residuale (art. 117, quarto comma, Cost.) delle Regioni.

Tuttavia, proprio in quanto le disposizioni impugnate sono dirette a realizzare una complessa manovra concernente lo sviluppo dell'economia e del sistema produttivo italiano, esse incidono anche su materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni, sia concorrente (quale la «ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi»), sia residuale (quali il commercio, l'industria, l'artigianato). Analogamente, l'attività della Agenzia per la

diffusione delle tecnologie per l'innovazione – pur se non imprescindibilmente connessa ai distretti produttivi – è riconducibile a materie spettanti alla competenza legislativa concorrente delle Regioni (in particolare, alla ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi) ed a quella residuale (industria).

Il comma 368, lettera d) della legge 23 dicembre 2005, n. 266 attribuisce infatti a detta Agenzia, tra gli altri, i compiti di provvedere alla «diffusione di nuove tecnologie e delle relative applicazioni industriali», nonché di promuovere «l'integrazione fra il sistema della ricerca ed il sistema produttivo attraverso l'individuazione, valorizzazione e diffusione di nuove conoscenze, tecnologie, brevetti ed applicazioni industriali prodotti su scala nazionale ed internazionale», anche stipulando «convenzioni e contratti con soggetti pubblici e privati che ne condividono le finalità».

Inoltre l'attrazione delle funzioni amministrative nel novero delle competenze statali, mediante la "chiamata in sussidiarietà", secondo la consolidata giurisprudenza della Corte, è ammissibile soltanto in presenza di un intervento legislativo che prevede forme di leale collaborazione con le Regioni. Quest'ultima condizione, nel caso di specie, non risulta osservata, mentre la circostanza che le norme impugnate «trovano applicazione in via sperimentale» (art. 1, comma 371, della legge n. 266 del 2005) non vale ad escluderne l'idoneità a recare *vulnus* alle competenze regionali.

La Corte Costituzionale ha, quindi, dichiarato l'illegittimità delle seguenti disposizioni della legge finanziaria 2006:

- dell'art. 1, comma 366, nella parte in cui non prevede che le caratteristiche e le modalità di individuazione dei distretti produttivi siano definite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle attività produttive, con il Ministro delle politiche agricole e forestali, con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, e sentite le Regioni interessate; dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 368, lettera b), numero 1, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 nella parte in cui non prevede che le modalità applicative della norma siano stabilite con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;
- dell'art. 1, comma 368, lettera b), numero 2, nella parte in cui non prevede che le modalità applicative della norma siano stabilite con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;
- dell'art. 1, comma 368, lettera d), numero 4, nella parte in cui non prevede che criteri e modalità per lo svolgimento delle attività istituzionali della Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione siano definiti con

decreti di natura non regolamentare della Presidenza del Consiglio dei ministri, sentiti il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero delle attività produttive, nonché il Ministro per lo sviluppo e la coesione territoriale ed il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Con sentenza n. **339**, la Corte Costituzionale, pronunciandosi su due ricorsi proposti, per violazione degli articoli 117, 118 e 120 della Costituzione, dalla Regione Lazio e dalla Regione Toscana aventi ad oggetto alcune disposizioni della legge 20 febbraio 2006, n. 96 (Disciplina dell'agriturismo), ha dichiarato illegittime numerose disposizioni della legge 96/2006 in materia di agriturismo.

Detta legge risulterebbe incostituzionale in quanto la stessa inciderebbe su due materie, agricoltura (cui appartiene la disciplina dell'agriturismo) e turismo (cui sono riconducibili taluni aspetti dell'attività agrituristica) attribuite alla competenza legislativa residuale delle Regioni e la disciplina impugnata non si giustifica neanche in ragione del principio di sussidiarietà.

Entrambe le Regioni ricorrenti rilevano che, sebbene l'attività agrituristica coinvolga materie attribuite alla competenza concorrente dello Stato, le norme impuginate sarebbero in contrasto con i parametri costituzionali evocati in quanto dettano una disciplina di dettaglio.

In via preliminare, la Corte osserva che la legge impugnata prescrive una disciplina generale per l'attività agrituristica, attività che, seppure in via immediata, rientra nelle materie agricoltura e turismo di competenza residuale delle Regioni, interferisce tuttavia con altre materie attribuite alla competenza, o esclusiva o concorrente, dello Stato.

Sono dichiarate incostituzionali perché invasive delle competenze regionali varie disposizioni:

- l'art. 4, comma 3, che prevede che *«L'attività agricola si considera comunque prevalente quando le attività di ricezione e di somministrazione di pasti e bevande interessano un numero non superiore a dieci ospiti»*;
- l'art. 4, comma 4, che fissa una serie di criteri che l'impresa agrituristica deve rispettare nella somministrazione di pasti e bevande, tra i quali quello di garantire una quota significativa di prodotti propri, e quello di poter offrire, a determinate condizioni, anche prodotti di Regioni limitrofe;
- l'art. 5, commi 4 e 5, che prevedono che *«Nel caso di somministrazione di pasti in numero massimo di dieci, per la loro preparazione può essere autorizzato l'uso della cucina domestica»* (comma 4) e che *«Per le attività agrituristiche di alloggio, nei limiti di dieci posti letto, per l'idoneità dei locali è sufficiente il requisito dell'abitabilità»* (comma 5);
- l'art. 6, ai commi 2 e 3, che prevedono, rispettivamente, che *«La comunicazione di inizio dell'attività consente l'avvio immediato dell'esercizio dell'attività agrituristica. Il comune, compiuti i necessari accertamenti, può, entro sessanta giorni, formulare rilievi motivati prevedendo i relativi tempi*

di adeguamento senza sospensione dell'attività in caso di lievi carenze e irregolarità, ovvero, nel caso di gravi carenze e irregolarità, può disporre l'immediata sospensione dell'attività sino alla loro rimozione da parte dell'interessato, opportunamente verificata, entro il termine stabilito dal comune stesso», e che «Il titolare dell'attività agrituristica è tenuto, entro quindici giorni, a comunicare al comune qualsiasi variazione delle attività in precedenza autorizzate, confermando», sotto la propria responsabilità, «la sussistenza dei requisiti e degli adempimenti di legge»;

- l'art. 8, al comma 1, che prevede che «l'attività agrituristica può essere svolta tutto l'anno oppure, previa comunicazione al comune, secondo periodi stabiliti dall'imprenditore agricolo. Tuttavia, ove se ne ravvisi la necessità per esigenze di conduzione dell'azienda agricola, è possibile, senza obbligo di ulteriori comunicazioni al comune, sospendere la ricezione degli ospiti per brevi periodi», e, al successivo comma 2, che «Entro il 31 ottobre di ciascun anno, secondo la procedura indicata dalla regione, i soggetti che esercitano l'attività agrituristica presentano una dichiarazione contenente l'indicazione delle tariffe massime riferite a periodi di alta e di bassa stagione, che si impegnano a praticare per l'anno seguente»;
- l'art 13, che attribuisce allo Stato un esteso e generale ruolo di indirizzo e coordinamento delle politiche nel settore dell'agriturismo, prevedendo, a tal fine, l'istituzione di un Osservatorio nazionale dell'agriturismo;
- l'art. 14, comma 2, che prescrive: *«le regioni uniformano ai principi fondamentali contenuti nella presente legge le proprie normative in materia di agriturismo entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa».*

Viene di seguito effettuata un'analisi dettagliata sulle disposizioni per le quali è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale:

#### **Articolo 4, commi 3 e 4**

La Regione Toscana impugna l'art. 4 e, in particolare, i commi 2, 3, e 4, lettere a), b), c), e), ed f), nella parte in cui essi indicano, ai fini dell'individuazione dell'azienda agrituristica, quale criterio sulla cui base ritenere prevalente l'attività agricola su quella agrituristica, quello del tempo di lavoro necessario all'esercizio delle suddette attività, presumendosi prevalente quella agricola nei casi nei quali l'attività di ricezione e di somministrazione dei pasti e bevande interessi un numero non superiore a dieci ospiti.

La ricorrente ritiene, altresì, incostituzionale la norma impugnata nella parte in cui impone alle Regioni, sempre ai fini dell'individuazione sopra indicata, di riconoscere come prodotti propri dell'azienda agrituristica anche prodotti provenienti da aziende agricole collocate in zone omogenee contigue di Regioni limitrofe, nonché di prevedere che le suddette aziende somministrino una quota di prodotto proprio.

Tali disposizioni, a parere della Regione Toscana, violerebbero gli articoli 117 e 118 della Costituzione, in quanto con esse il legislatore statale sarebbe intervenuto

con una normativa di dettaglio in una materia sottratta alla sua competenza, non ravvisandosi esigenze di carattere unitario che impongano il suddetto intervento.

Come anticipato, i giudici hanno ritenuto non fondata la questione relativa all'art. 4, comma 2, mentre hanno dichiarato fondate le questioni relative ai commi 3 e 4 dell'art. 4.

In particolare, il comma 3 prevede che *«L'attività agricola si considera comunque prevalente quando le attività di ricezione e di somministrazione di pasti e bevande interessano un numero non superiore a dieci ospiti»*.

Tale disposizione, a parere della Corte, stabilendo una presunzione ai fini del riconoscimento di un'attività come agrituristica, opera esclusivamente nell'ambito delle materie agricoltura e turismo, cui è riconducibile, in via immediata, la suddetta attività, ledendo, in tal modo, le prerogative legislative delle Regioni alle quali le suddette materie sono attribuite in via residuale, ai sensi dell'art. 117, comma quarto, della Costituzione.

L'art. 4, al comma 4, fissa, poi, una serie di criteri che l'impresa agrituristica deve rispettare nella somministrazione di pasti e bevande, tra i quali quello di garantire una quota significativa di prodotti propri, e quello di poter offrire, a determinate condizioni, anche prodotti di Regioni limitrofe.

Anche tale norma, sempre secondo quanto dichiarato dalla Corte, va ritenuta lesiva delle prerogative regionali, in quanto diretta a disciplinare esclusivamente aspetti inerenti l'attività agrituristica.

#### **Articolo 5, commi 4 e 5**

Entrambe le regioni ricorrenti impugnano l'art. 5, commi 4 e 5, in quanto ritengono che la disposizione in esso contenuta, seppure operante nell'ambito di materie attribuite alla competenza concorrente di Stato e Regione, pone una normativa di dettaglio e la Corte ha dichiarato fondate tali censure.

Con tali disposizioni il legislatore statale ha previsto che *«Nel caso di somministrazione di pasti in numero massimo di dieci, per la loro preparazione può essere autorizzato l'uso della cucina domestica»* (comma 4) e che *«Per le attività agrituristiche di alloggio, nei limiti di dieci posti letto, per l'idoneità dei locali è sufficiente il requisito dell'abitabilità»* (comma 5).

Le norme impuginate, secondo quanto indicato nella sentenza in esame, nel fissare in modo puntuale la disciplina applicabile in materia di tutela della salute, fanno sì che non residui alcuno spazio normativo per le Regioni. Queste ultime, infatti, in presenza dei limiti specifici previsti dal legislatore statale, non hanno alcun margine di operatività, con la conseguenza che risulta lesa la loro competenza legislativa nel settore in esame.

#### **Articolo 6, commi 2 e 3**

La Corte accoglie anche la censura concernente l'art. 6, commi 2 e 3, con la quale la Regione Toscana ritiene che tale norma, nella parte in cui fissa in modo puntuale la disciplina amministrativa per l'esercizio dell'attività agrituristica, attività

rientrante nelle materie di competenza esclusiva delle Regioni, in assenza di esigenze unitarie da tutelare, violi gli artt. 117 e 118 della Costituzione.

*L'art. 6, ai commi 2 e 3, prevede, rispettivamente, che «La comunicazione di inizio dell'attività consente l'avvio immediato dell'esercizio dell'attività agrituristica. Il comune, compiuti i necessari accertamenti, può, entro sessanta giorni, formulare rilievi motivati prevedendo i relativi tempi di adeguamento senza sospensione dell'attività in caso di lievi carenze e irregolarità, ovvero, nel caso di gravi carenze e irregolarità, può disporre l'immediata sospensione dell'attività sino alla loro rimozione da parte dell'interessato, opportunamente verificata, entro il termine stabilito dal comune stesso», e che «Il titolare dell'attività agrituristica è tenuto, entro quindici giorni, a comunicare al comune qualsiasi variazione delle attività in precedenza autorizzate, confermando», sotto la propria responsabilità, «la sussistenza dei requisiti e degli adempimenti di legge».*

Le norme impugnate, nel disciplinare il procedimento amministrativo che consente l'avvio dell'esercizio di un agriturismo, nonché le comunicazioni delle eventuali variazioni dell'attività autorizzata, attengono unicamente ad aspetti relativi alla attività agrituristica che, in quanto tali, sono sottratti alla competenza legislativa dello Stato.

### **Articolo 8**

La Regione Toscana impugna l'art. 8 per violazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione, ritenendolo lesivo della propria competenza normativa non ravvisandosi, altresì, l'esigenza di tutelare interessi unitari e nuovamente la Corte ritiene che la questione sia fondata.

*L'art. 8, al comma 1, prevede che «L'attività agrituristica può essere svolta tutto l'anno oppure, previa comunicazione al comune, secondo periodi stabiliti dall'imprenditore agricolo. Tuttavia, ove se ne ravvisi la necessità per esigenze di conduzione dell'azienda agricola, è possibile, senza obbligo di ulteriori comunicazioni al comune, sospendere la ricezione degli ospiti per brevi periodi», e, al successivo comma 2, che «Entro il 31 ottobre di ciascun anno, secondo la procedura indicata dalla regione, i soggetti che esercitano l'attività agrituristica presentano una dichiarazione contenente l'indicazione delle tariffe massime riferite a periodi di alta e di bassa stagione, che si impegnano a praticare per l'anno seguente».*

Le comunicazioni prescritte dalla disposizione impugnata sono strettamente ed esclusivamente collegate con l'attività agrituristica, di conseguenza risultano estranee ad ambiti di competenza legislativa statale e, quindi, la norma che prevede tali comunicazioni deve ritenersi lesiva delle prerogative regionali.

### **Articolo 13, comma 2**

La Regione Lazio ritiene che l'art. 13, nella parte in cui attribuisce allo Stato un esteso e generale ruolo di indirizzo e coordinamento delle politiche nel settore dell'agriturismo, prevedendo, a tal fine, l'istituzione di un Osservatorio nazionale dell'agriturismo, violi l'art. 117 della Costituzione e il principio della leale collaborazione.

La Corte dichiara fondata la questione solo relativamente al comma 2 che prevede l'istituzione dell'Osservatorio nazionale dell'agriturismo.

La norma infatti, nel disciplinare l'istituzione presso il Ministero delle politiche agricole e forestali dell'Osservatorio nazionale dell'agriturismo, non prevede alcun coinvolgimento delle Regioni per mezzo della Conferenza Stato-Regioni.

### **Articolo 14, comma 2**

La Regione Toscana, infine, impugna l'art. 14, comma 2, nella parte in cui prescrive che *«Le regioni uniformano ai principi fondamentali contenuti nella presente legge le proprie normative in materia di agriturismo entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa»*.

La Corte dichiara che la censura è fondata solo per la parte in cui si riferisce al rispetto dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale in materia di agriturismo, materia che risulta sottratta alla competenza legislativa dello Stato e attribuita a quella residuale delle Regioni, che devono uniformarsi unicamente ai principi, contenuti nella legge n. 96 del 2006, i quali siano espressione della potestà legislativa esclusiva o concorrente dello Stato.

## **2. AUTONOMIA FINANZIARIA**

La sentenza n. 25 del 6 febbraio 2007 sancisce che le ASL, assoggettabili alla liquidazione coatta amministrativa, debbono essere individuate con legge dello Stato e non della Regione escludendo che la disciplina sia ascrivibile alla materia: "tutela della salute".

Con sentenza n. 98 la Corte costituzionale, sempre in materia finanziaria, si è poi pronunciata sul ripiano del disavanzo della spesa sanitaria regionale dichiarando inammissibili e non fondate talune questioni di legittimità sollevate da varie regioni in relazione ad alcune previsioni della legge finanziaria 2006.

Con sentenza n. 193 del 5 giugno 2007 la Corte ribadisce che l'attribuzione alle Regioni, in tutto o in parte, del gettito di imposte statali non ne altera la natura erariale sicché compete allo Stato la disciplina dei tributi. Nello specifico afferma, inoltre, che l'automatica maggiorazione dell'addizionale Irpef, in caso di mancata adozione da parte della regione dei provvedimenti per il ripiano del disavanzo sanitario regionale, non viola l'autonomia della regione.

Infine, con sentenza n. 194 del 14 giugno 2007 la Corte, nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 322, della legge n. 266/2005 (legge finanziaria 2006) ha affermato che non violano l'autonomia finanziaria delle regioni le norme che stabiliscono la gradualità nella corresponsione alle regioni della quota loro spettante del gettito Iva.

La Corte costituzionale con sentenza 6 febbraio 2007 n. **25** si pronuncia, in via incidentale, su varie questioni relative alla normativa della Regione Puglia che dispone la sottoposizione delle gestioni liquidatorie delle Asl pugliesi alla procedura

di liquidazione coatta amministrativa (articolo 11, comma 3 bis, della legge regionale 20 del 2002), ritenendole fondate in riferimento all'articolo 117, comma secondo, lettera l), Costituzione.

La pronuncia ha dichiarato incostituzionale l'articolo citato evidenziando quanto segue:

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

La Corte esclude che la norma sia espressione della potestà legislativa regionale in materia di «tutela della salute». Non è rilevante, afferma, la circostanza che la norma censurata riguardi enti (già) operanti nel settore sanitario, ma la concreta disciplina – in sé considerata – posta in essere dalla norma. Disponendo che certi enti sono sottoposti alla procedura di liquidazione coatta amministrativa, la legge regionale assegna (tra l'altro) alle situazioni soggettive di coloro che hanno avuto rapporti con quegli enti un regime, sostanziale e processuale, peculiare rispetto a quello (ordinario, previsto dal codice civile e da quello di procedura civile) altrimenti applicabile: sicché, quando l'articolo 2 della legge fallimentare prevede che a determinare le imprese assoggettabili a tale procedura concorsuale sia "la «legge», tale espressione non può che essere intesa nel senso di legge idonea ad incidere – perché emanata da chi ha la relativa potestà – sul regime, sostanziale e processuale, delle situazioni soggettive coinvolte nella procedura.

La circostanza che la liquidazione coatta amministrativa abbia natura amministrativa non rileva, secondo la Corte, sotto alcun profilo, dal momento che fin dalla sua apertura tale procedura amministrativa comporta rilevanti effetti sulla tutela giurisdizionale dei crediti ed effetti, altresì, di diritto sostanziale (articoli 55 e seguenti della legge fallimentare): sicché è in relazione all'idoneità a produrre tali effetti – di natura sostanziale e processuale – che va determinata la spettanza della potestà legislativa ai sensi dell'articolo 117 Costituzione.

Con sentenza n. **98** la Corte costituzionale si è pronunciata su talune questioni di legittimità costituzionale promosse dalle Regioni Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Piemonte, Toscana e Campania in relazione ad alcune previsioni contenute nella legge finanziaria 2006, dichiarando inammissibili o infondate le questioni sollevate relativamente all'articolo 1, commi 279, 280, 281, della legge 266/05 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2006*).

Le ricorrenti sostenevano che il comma 280, nel subordinare il ripiano del disavanzo al raggiungimento dell'intesa sul Piano sanitario 2006-2008 e alla stipula di una particolare intesa fra Stato e Regioni sull'adozione di misure di contenimento dei tempi di attesa delle prestazioni sanitarie, violava l'autonomia legislativa in materia di tutela della salute e l'autonomia finanziaria delle Regioni.

Sostenevano, analogamente, che il comma 281, nel subordinare l'accesso al finanziamento statale per le Regioni che abbiano un deficit particolarmente grave alla stipula di un apposito accordo «*per l'adeguamento alle indicazioni del Piano sanitario nazionale 2006-2008 e il perseguimento dell'equilibrio economico nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza*», violerebbe anch'esso l'autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni.

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

Ad avviso della difesa erariale, per dirimere la questione il solo parametro idoneo sarebbe quello costituito dal riparto costituzionale delle competenze: in particolare, le norme impugnate verterebbero nella materia della «tutela della salute», fissando obiettivi di programmazione sanitaria e di contenimento della spesa di certa spettanza statale, anche alla luce del carattere «incentivante» del finanziamento dello Stato, già affermato dalla Corte.

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

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

Infine, sottolinea il giudice delle leggi, non si può sottovalutare che il parziale ripianamento del *deficit* da parte dello Stato permette che le risorse regionali, altrimenti destinate a coprire tale *deficit*, possano essere utilizzate autonomamente dalla Regione interessata per il miglioramento del proprio servizio sanitario.

La scelta delle Regioni di aderire alle intese ed agli accordi di cui ai commi 280 e 281 non può neppure ritenersi coartata, dal momento che le Regioni potrebbero pur sempre scegliere di non addivenire alle intese in questione, facendo fronte al deficit con i propri strumenti finanziari ed organizzativi. Lo Stato, del resto, nel corso delle trattative finalizzate al conseguimento delle intese e degli accordi con le Regioni, è pur sempre vincolato anche dal principio di leale cooperazione, che non consente ad esso di valersi delle norme impugnate quale meccanismo di indebita pressione sulle Regioni, per imporre loro unilateralmente specifiche condizioni di attuazione delle finalità determinate dalla legislazione.

Con sentenza **n. 193** la Corte, a seguito di ricorso della Regione Emilia-Romagna, si è pronunciata, tra l'altro, sul comma 277 dell'art. 1 della legge 266/2005 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006*), secondo il quale alla mancata adozione, entro il 31 maggio dell'anno 2006, dei provvedimenti previsti dall'art. 1, comma 174, della legge 311/2004 ad opera del Presidente della Regione, in veste di commissario *ad acta*, per il ripianamento del disavanzo sanitario regionale, consegue l'automatica maggiorazione dell'addizionale all'imposta su reddito delle persone fisiche e dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive, nella misura massima prevista dalla legislazione vigente, ed il venir meno dei poteri in materia del commissario.

La ricorrente impugnava la citata disposizione «*in toto in quanto non pone principi, ma regole autoapplicative*»; «*in subordine, in quanto determina una misura sanzionatoria anziché commisurata alle esigenze di riequilibrio, nonché in quanto non prevede che tale misura sanzionatoria venga meno ove il commissario ad acta adotti in seguito le misure necessarie*».

La Corte ha dichiarato non fondato il ricorso proposto in quanto, nel giudizio in oggetto, non viene in rilievo la materia di tipo concorrente indicata dalla ricorrente, bensì la competenza esclusiva statale in materia di sistema tributario dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione. Infatti, in attesa della doverosa attuazione dell'art. 119 Cost., l'attribuzione alle Regioni, in tutto o in parte, del gettito di imposte statali non ne altera la natura erariale.

Nel caso di specie, inoltre, l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa.

In particolare, l'art. 4, comma 3, del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347 (Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria) ha recepito l'Accordo 8 agosto 2001 (Accordo tra Governo, Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano recante integrazioni e modifiche agli accordi sanciti il 3 agosto 2000 e il 22 marzo 2001 in materia sanitaria), sancendo l'obbligo delle Regioni di provvedere alla copertura degli eventuali disavanzi di gestione accertati nel servizio sanitario a livello regionale, potendo, peraltro, esse, a tal fine, anche introdurre, in modo cumulativo od alternativo, apposite misure di compartecipazione alla spesa sanitaria da parte degli utenti, variazioni dell'aliquota dell'addizionale IRPEF o altre misure fiscali previste dalla legge, ed infine «*altre misure idonee a contenere la spesa, ivi inclusa la adozione di interventi sui meccanismi di distribuzione dei farmaci*».

In tale ambito, ad avviso della Corte, non potrebbe neppure essere accolta, anche qualora fosse ammissibile, l'ulteriore censura della regione ricorrente, secondo cui la disposizione impugnata sarebbe «*irragionevolmente rigida*», poiché, quanto meno vi avrebbe dovuto essere prevista la possibilità di un "intervento «*ancorché tardivo*» del Presidente della Giunta regionale al fine di assicurare il necessario equilibrio finanziario", tramite l'adeguamento delle aliquote in ragione delle effettive necessità di risanamento.

Con sentenza **n. 194** la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili o infondate le questioni sollevate dalle regioni avverso l'art. 1, comma 322, della legge 266/2005 a norma del quale *"le risorse finanziarie dovute alle regioni a statuto ordinario in applicazione delle disposizioni recate dai commi 319 e 320 sono corrisposte secondo un piano graduale definito con decreto del ministro dell'Economia e delle finanze da adottare, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 marzo 2006"*.

Le ricorrenti sostengono che la disposizione impugnata violerebbe:

- l'art. 119 della Costituzione, perché la gradualità nell'erogazione delle risorse in oggetto penalizzerebbe eccessivamente l'autonomia finanziaria delle regioni, posto che le somme in questione avrebbero dovuto già essere state erogate dallo Stato (tutte le ricorrenti) e, inoltre, rimetterebbe la corresponsione di quelle stesse somme alla mera disponibilità del Ministero dell'economia e delle finanze (Regione Liguria);
- il principio della leale collaborazione, che nella fattispecie imporrebbe la necessità dell'intesa da raggiungere in sede di Conferenza Stato-Regioni in ordine al piano di graduale corresponsione delle risorse, essendo insufficiente il semplice parere (Regioni Piemonte, Campania e Liguria);

l'art. 97 della Costituzione, per contrasto con i principî di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (Regione Piemonte).

Più specificamente la Corte Costituzionale, ha dichiarato:

- inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 322 sollevata, in riferimento all'art. 97 della Costituzione (Regione Piemonte).
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 322, della legge n. 266/2005, sollevate, in riferimento all'art. 119 della Costituzione ed al principio della leale collaborazione (Regioni Toscana, Piemonte, Campania e Liguria).

La Corte afferma che si deve escludere che la norma censurata sia lesiva dell'autonomia finanziaria delle regioni prevista dall'art. 119 della Costituzione, perché essa si limita a riconoscere allo Stato la possibilità di procedere con gradualità alla corresponsione di somme che sono maturate nel corso di un periodo di quattro anni.

Quanto sopra, a maggior ragione, perché si è in fase di riattivazione del sistema della compartecipazione regionale al gettito dell'Iva, sistema sospeso fino al 30 settembre 2005 dall'art. 4 del DL 314/2004 (norma a suo tempo non impugnata dalle regioni).

Pur non trattandosi dell'intero ammontare delle risorse dovute alle regioni per quel periodo (avendo il Ministro dell'economia e delle finanze proceduto nel frattempo ad anticipazioni), tuttavia, occorrendo sanare un periodo così lungo, lo Stato può prevedere una gradualità nell'erogazione di un importo comunque considerevole.

I giudici costituzionali ritengono, inoltre, che la questione sollevata con riferimento all'art. 97 Cost. sia inammissibile perché la ricorrente si è limitata ad evocare tale

parametro costituzionale, senza svolgere alcuna argomentazione a sostegno della censura.

Le questioni sollevate in riferimento all'art. 119 della Costituzione ed al principio della leale collaborazione non sono fondate.

Ad avviso del giudice delle leggi non è neppure ravvisabile una lesione del principio della leale collaborazione istituzionale: considerato che il decreto ministeriale previsto dall'art. 1, comma 322, della legge 266/2005 deve regolare i tempi di corresponsione di somme maturate in un consistente periodo di tempo (e dunque con indubbe ripercussioni sulle finanze statali), la forma di collaborazione prevista dalla norma (parere della Conferenza Stato-Regioni) appare sufficiente

### **3. AUTONOMIE FUNZIONALI**

**Anche a seguito della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, è consentito allo Stato esercitare la potestà legislativa in materia di ordinamento delle Camere di commercio, atteso che, allorché sia ravvisabile (come nel caso delle Camere di commercio) l'esigenza di un esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato ad esercitare anche la potestà legislativa, e ciò pure se tali funzioni amministrative siano riconducibili a materie di competenza legislativa regionale concorrente o residuale.**

Nel conflitto di attribuzione tra enti la Corte Costituzionale, con sentenza 9 novembre 2007 n. **374**, si è pronunciata sui limiti della competenza legislativa dello Stato in materia di ordinamento delle Camere di commercio dopo la riforma del Titolo V della Costituzione e, in particolare, sulla possibilità di decidere ricorsi gerarchici avverso la determinazione del numero dei rappresentanti nel Consiglio camerale spettante a ciascuna organizzazione imprenditoriale.

La Consulta ha affermato che, anche a seguito della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, allo Stato è consentito esercitare la potestà legislativa in materia di ordinamento delle Camere di commercio.

Infatti, la pronuncia precisa che, qualora sia ravvisabile (come nel caso delle Camere di commercio) l'esigenza di un esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative *"lo Stato è abilitato ad esercitare anche la potestà legislativa, e ciò pure se tali funzioni amministrative siano riconducibili a materie di competenza legislativa regionale concorrente o residuale"*.

Nell'approfondire il punto, il giudice delle leggi ha altresì specificato che, per quanto attiene la materia delle Camere di commercio, l'intervento statale deve comunque essere proporzionato all'esigenza di esercizio unitario a livello statale delle funzioni di cui volta per volta si tratta. Alle Camere di commercio sono, infatti, attribuiti compiti che richiedono di essere disciplinati in materia omogenea su tutto il territorio nazionale.

In base al suddetto criterio, può essere considerato congruo il mantenimento della competenza, in capo allo Stato, relativamente all'emanazione di norme

concernenti le modalità di costituzione dei consigli camerali, previa intesa con le Regioni.

Tuttavia, in un contesto in cui è la Regione ad esercitare sia la funzione amministrativa relativa alla determinazione del numero dei rappresentanti (la cui designazione spetta a ciascuna organizzazione imprenditoriale) sia quella di controllo e di scioglimento dei consigli medesimi in caso di gravi e persistenti violazioni di legge o di impossibilità di normale funzionamento, risulta eccessivo conservare in capo allo Stato un rimedio amministrativo avverso le determinazioni dell'autorità regionale attuative della disciplina posta a livello nazionale (ricorso gerarchico).

Alla luce delle considerazioni sopra esposte la Corte ha dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso al Ministero dello sviluppo economico, decidere, ai sensi dell'art. 6 del D.M. 501/1996, i ricorsi proposti avverso le determinazioni del Presidente della Giunta regionale di cui all'art. 5 del medesimo decreto ministeriale con il quale è stato deciso il ricorso proposto dalla Confcommercio della Provincia di Imperia e dalla Confesercenti della Provincia di Imperia avverso il decreto del Presidente della Regione Liguria 27 ottobre 2006, n. 64 recante "*Determinazione del numero dei rappresentanti nel Consiglio Camerale di Imperia spettante a ciascuna organizzazione imprenditoriale, sindacale e associazione dei consumatori e utenti o loro raggruppamenti*".

#### **4. AUTONOMIA STATUTARIA**

**La Corte Costituzionale con sentenza n. 188 del 14 giugno 2007 interviene nuovamente sulle problematiche relative al rapporto fra fonti normative regionali (statuto - legge ordinaria) e "richiama" le regioni ancora inadempienti ad adottare i nuovi statuti, poiché la loro approvazione è ormai diventata un'urgenza non più rinviabile.**

**In particolare dichiara incostituzionali l'art. 4, comma 3 e l'articolo 7, comma 2 della legge della Regione Campania 24/2005 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria 2006).**

**Quanto al primo articolo oggetto di impugnativa che affida una funzione di indirizzo politico alla Giunta regionale, la Corte afferma che è lo statuto regionale vigente ad attribuire in via esclusiva al Consiglio il potere di determinazione dell'«indirizzo politico programmatico». A fronte di tale assetto, la norma impugnata attribuisce in realtà a tutta una serie di organi regionali (al Presidente della Regione, alla Giunta, ai singoli Assessori, all'Ufficio di Presidenza del Consiglio) alcune funzioni del tutto estranee alla configurazione statutaria.**

**A tal proposito la Corte precisa che non può essere condivisa la tesi, sostenuta dalla difesa della resistente, che la modifica dell'organizzazione interna della Regione (ed ora almeno in larga parte riconducibile alla "forma di governo" della Regione), sia stata operata automaticamente dalle profonde innovazioni costituzionali introdotte**

**dalla legge costituzionale 1/1999: le scelte fondamentali in ordine al riparto delle funzioni tra gli organi regionali, ed in particolare tra il Consiglio e la Giunta, alla loro organizzazione e al loro funzionamento sono riservate dall'art. 123 Cost. alla fonte statutaria. Tale riserva impedisce al legislatore regionale ordinario, in assenza di disposizioni statutarie, di disciplinare la materia.**

**Quanto al secondo articolo oggetto di impugnativa, è stato dichiarato incostituzionale attraverso il richiamo alla sentenza 422/2006 relativa a una disposizione legislativa di un'altra Regione, ma del tutto analoga.**

**Infatti la Corte ha sostenuto che la previsione di un sistema regionale di controllo sull'attività di ricerca degli IRCCS disciplinata dall'art. 8 del D.Lgs. 288/2003, produce «un'indubbia interferenza sull'attività di vigilanza che la normativa statale affida al Ministero della salute, senza alcuna ragione giustificativa», dal momento che incide sulla verifica della rispondenza delle attività di ricerca degli IRCCS al programma nazionale di ricerca sanitaria predisposto dal Ministero, mentre non vi è dubbio che spetti allo Stato la determinazione dei programmi della ricerca scientifica a livello nazionale ed internazionale.**

L'art. 123 della Costituzione, modificato, come noto, dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, e dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), prevede, come già precisato in altre sentenze della Corte Costituzionale, l'esistenza nell'ordinamento regionale ordinario di alcune vere e proprie riserve normative a favore della fonte statutaria rispetto alle competenze del legislatore regionale il quale, di conseguenza, è vincolato dalle scelte operate mediante questa speciale fonte normativa. Fra i contenuti necessari dello statuto regionale, l'attuale art. 123 Cost. indica anzitutto «la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento», mentre il previgente art. 123 Cost. si riferiva, più genericamente, «all'organizzazione interna della Regione».

Sulla base di queste argomentazioni la Corte Costituzionale con sentenza 14 giugno 2007 n. **188** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge della Regione Campania 29 dicembre 2005, n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria 2006), il quale, intervenendo a disciplinare il riparto di funzioni tra Giunta, Presidente e singoli assessori da un lato, e Consiglio dall'altro, in assenza del previo adeguamento dello statuto alle modifiche introdotte dalla legge cost. n. 1 del 1999, ha violato la riserva statutaria posta dall'art. 123 Cost.

In particolare, la Corte ha osservato che nella Regione Campania risulta tuttora vigente lo statuto approvato con legge 22 maggio 1971, n. 348 (Approvazione, ai sensi dell'art. 123, comma secondo della Costituzione, dello Statuto della Regione Campania).

Tale statuto si caratterizza per l'attribuzione esclusiva al Consiglio regionale del potere di determinazione dell'«indirizzo politico programmatico» e dal controllo sulla sua attuazione, mentre alla Giunta si attribuiscono i compiti di «attuare le direttive politiche e programmatiche decise dal Consiglio» e di «compiere tutti gli

atti e adottare tutti i provvedimenti amministrativi, nelle materie attribuite o delegate alla regione, che non siano di competenza del Consiglio, nel quadro delle direttive politiche e programmatiche decise dal Consiglio» (artt. 20 e 31).

A fronte di tale assetto, l'art. 4, comma 3, della legge della Regione Campania 29 dicembre 2005, n. 24, benché affermi il necessario rispetto del potere consiliare di determinazione «dell'indirizzo politico-programmatico», attribuisce in realtà a tutta una serie di organi regionali (al Presidente della Regione, alla Giunta, ai singoli Assessori, all'Ufficio di Presidenza del Consiglio) alcune funzioni del tutto estranee alla configurazione statutaria, come le funzioni di indirizzo politico amministrativo e di definizione degli obiettivi, nonché di controllo (tutto ciò va, evidentemente, letto in relazione alla contestuale attribuzione alla dirigenza amministrativa – operata dallo stesso art. 4 impugnato – di «autonomi poteri di spesa e di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo»).

La disposizione in parola, quindi, è stata dichiarata incostituzionale in quanto intervenendo a disciplinare il riparto di funzioni tra Giunta, Presidente e singoli assessori da un lato, e Consiglio dall'altro, in assenza del previo adeguamento dello statuto alle modifiche introdotte dalla legge cost. n. 1 del 1999, ha violato la riserva statutaria posta dall'art. 123 Cost.

La medesima sentenza ha dichiarato altresì l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, della legge della Regione Campania 29 dicembre 2005, n. 24, il quale assoggetta l'attività di ricerca degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) al controllo della Regione, in violazione dei principi fondamentali posti dal d.lgs. n. 288 del 2003 ed in particolare della previsione, contenuta nell'art. 8, comma 3, che sottopone tale attività alla vigilanza del Ministro della salute, impedendo allo Stato di vigilare sul conseguimento degli obiettivi del programma nazionale

## **5. AUTONOMIA TERRITORIALE**

Nella sentenza n. 89 del 16 marzo 2007 la Corte sancisce che lo Stato non può prevedere limiti all'acquisto di immobili da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici strumentali degli enti territoriali. È pertanto illegittimo l'art. 1, c. 23 della legge finanziaria 2006 nella parte in cui, non contemplando tra i soggetti esonerati dal vincolo di spesa le amministrazioni e gli enti pubblici strumentali degli enti territoriali, include tali amministrazioni ed enti tra i soggetti ai quali si applicano le limitazioni stabilite dalla stessa disposizione.

In particolare, la Corte costituzionale con sentenza n. **89** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 23, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)*", nella parte in cui, nel fissare limitazioni agli acquisti immobiliari delle pubbliche amministrazioni, esonera solo gli "enti territoriali" e non esclude anche le amministrazioni e gli enti pubblici strumentali degli enti territoriali.

La pronuncia è intervenuta a seguito dei ricorsi sollevati da numerose regioni, che hanno impugnato diverse disposizioni della citata legge finanziaria 2006, tra cui l'art. 1, commi 23, 24, 25 e 26 lamentando la lesione della propria autonomia finanziaria.

Successivamente alla proposizione dei ricorsi, è entrato in vigore l'art. 1, comma 694, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, contenente "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)*", che ha espressamente abrogato le norme impuginate. Pertanto il comma 24, e i correlati commi 25 e 26, della legge n. 266/2005 (legge finanziaria 2006) non hanno avuto più attuazione.

La sentenza ha precisato che la suddetta legge n. 296/2006 ha espressamente riguardato anche il comma 23 della legge 266/2005. Tuttavia la disposizione impugnata, a differenza della finanziaria statale precedente, ha avuto attuazione: il d.m. 5 aprile 2006 ha infatti previsto sia le comunicazioni trimestrali relative agli acquisti di immobili a partire dal 2006, sia la comunicazione del valore medio degli acquisti operati nel triennio precedente, tutte da effettuarsi ad opera delle amministrazioni individuate nel comma 23.

In particolare, la legge finanziaria 2006 impugnata pone puntuali vincoli di spesa: nel fissare limitazioni agli acquisti immobiliari delle PP. AA. (individuate con riferimento a quelle contemplate dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001), l'art. 1, comma 23, della legge n. 266/2005 esonera gli «enti territoriali». La *ratio* di tale esclusione è di garantire l'autonomia delle Regioni e degli enti locali nelle scelte relative alla composizione del loro patrimonio.

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

Il successivo comma 25 già prevede che le limitazioni in argomento non si applichino ove gli acquisti immobiliari delle pubbliche amministrazioni abbiano ad oggetto beni con speciale destinazione (ospedali, ospizi, scuole e asili).

Ne consegue che tali acquisti sono sottratti a quelle limitazioni, anche se effettuati da amministrazioni ed enti pubblici strumentali degli enti territoriali.

Va sottolineato che si tratta, peraltro, di una esclusione solo parziale dall'obbligo di osservare le predette limitazioni, mentre l'autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni e agli enti locali richiede che essa riguardi tutti gli acquisti delle amministrazioni ed enti pubblici strumentali degli enti territoriali.

La disposizione impugnata prevede, invece, puntuali vincoli di spesa nei confronti di questi ultimi, eccedendo, quindi, dall'ambito dei poteri statali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

E' stata pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 23, nella parte in cui, non contemplando tra i soggetti esonerati dal vincolo di spesa le amministrazioni e gli enti pubblici strumentali degli enti territoriali, include tali amministrazioni ed enti tra i soggetti ai quali si applicano le limitazioni stabilite dalla stessa disposizione.

## 6. BENI CULTURALI

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 367 dichiara in parte infondate e in parte inammissibili alcune questioni di legittimità costituzionale relative al d.lgs. 157/2006 di modifica del d.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio).

La pronuncia afferma, *in primis*, il principio secondo il quale la tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e, comunque, costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali.

La Corte ritiene che il sistema prevede e regola due tipi di interessi pubblici diversi, necessariamente distinti ed autonomi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni;

Altro punto decisamente rilevante, affrontato nella sentenza in esame, concerne l'art. 26 del d.lgs. n. 157 del 2006 (che sostituisce l'art. 159 del d.lgs. n. 42 del 2004) impugnato dalla regione Toscana il quale, con particolare riferimento al comma 3 del novellato art. 159, estende il potere di annullamento dell'autorizzazione paesaggistica da parte della Soprintendenza, anche per motivi di merito. Detto articolo è censurato sotto il profilo della violazione degli artt. 117 e 118 Cost. ed il principio di leale collaborazione, in quanto determinerebbe «un inammissibile accentramento delle funzioni in materia di autorizzazione paesaggistica, la cui effettiva gestione è in definitiva individuata in capo allo Stato (per il tramite delle Soprintendenze)», in assenza «di adeguati modelli concertativi».

La questione, a giudizio della Corte, non è fondata, in quanto la norma impugnata non attribuisce all'amministrazione centrale un potere di annullamento del nulla-osta paesaggistico per motivi di merito, così da consentire alla stessa amministrazione di sovrapporre una propria valutazione a quella di chi ha rilasciato il titolo autorizzativo, ma riconosce ad essa un controllo di mera legittimità che, peraltro, può riguardare tutti i possibili vizi, tra cui anche l'eccesso di potere.

La Regione Piemonte, nel ricorso, ha sospettato di incostituzionalità congiuntamente gli articoli 11, 13, 16 e 24 del d.lgs. n. 157 del 2006 (nella parte in cui sostituiscono, rispettivamente, gli artt. 141, comma 1, 143, comma 3, 146, comma 10, e 156, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 42 del 2004) in quanto evidenzerebbero l'impostazione «*pregiudizialmente centralistica*» della novella, una «*accentuazione del potere sostitutivo statale, il cui esercizio è attribuito al Ministero ed alle Soprintendenze con automatico effetto allo scadere di termini prefissati all'attività regionale e, come si è prima rilevato, in taluni casi anche troppo restrittivamente ed incongruamente stabiliti*».

Anche il questo secondo caso a parere della Corte la questione non è fondata, in quanto, a prescindere da regolamentazioni espresse, l'esercizio del potere sostitutivo implica, in ogni caso, il rispetto delle garanzie procedurali improntate al principio di leale collaborazione.

Con sentenza **n. 367** la Corte Costituzionale ha ritenuto in parte inammissibili ed in parte infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni Toscana, Calabria e Piemonte in ordine a varie disposizioni del decreto legislativo n. 157 del 2006 che hanno modificato il Codice dei beni culturali e del paesaggio approvato con decreto legislativo n. 42 del 2004.

In particolare la Corte ha dichiarato non fondate:

- le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 12, 25 e 26 del decreto legislativo n. 157/2006, promosse, in riferimento agli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana;
- le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 11, 13, 16 e 24 del decreto legislativo n. 157/2006, sollevate, in riferimento all'art. 120 della Costituzione, dalla Regione Piemonte.

La Corte ha dichiarato la cessazione della materia del contendere:

- in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 13 e 16 del decreto legislativo n. 157/2006, promesse, in riferimento agli articoli 76, 114, 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana.

La Corte ha dichiarato inammissibili:

- le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, 5, da 7 a 14, 16, 18, 27, 28 e 29 del decreto legislativo n. 157/2006 promosse, in riferimento agli articoli 76, 77, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Calabria;
- le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 12, 25 e 26 del decreto legislativo n. 157/2006, promosse, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dalla Regione Toscana;
- le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, 5, 8, 10, 11, 12, 13, 16 e 24 del decreto legislativo n. 157/2006, sollevate, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dalla Regione Piemonte (tali questioni sono state dichiarate in parte anche non fondate);
- le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, 5, 8, 10 e 12 del decreto legislativo n. 157/2006, sollevate, in riferimento agli articoli 97, 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Piemonte.

Nell'esaminare la sentenza, alquanto complessa, si tralascia l'analisi delle questioni dichiarate inammissibili (comprese quelle sollevate in riferimento all'articolo 76 Cost, dichiarate dalla Corte in parte inammissibili e in parte non fondate) e di quelle per le quali è stata dichiarata la cessazione della materia del contendere, per soffermarsi sulle questioni dichiarate non fondate.

Si tratta sostanzialmente di questioni che evocano a parametri gli articoli 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, secondo profili differenziati, ma tutti riconducibili alla prospettata lesione delle competenze regionali in materia di valorizzazione dei beni ambientali, di governo del territorio, nonché alla violazione del principio di leale collaborazione anche in riferimento all'esercizio del potere sostitutivo.

La Regione Toscana ha impugnato l'articolo 12 del decreto legislativo n. 157 del 2006, che sostituisce l'art. 142 del decreto legislativo n. 42 del 2004, «*nella parte in cui reintroduce l'illimitata vigenza del vincolo paesaggistico per le categorie di beni tutelate ai sensi della legge n. 431 del 1985, nonché, con particolare riferimento al comma 3 dello stesso art. 142, nella parte in cui preclude alle Regioni di individuare con il piano paesaggistico i corsi d'acqua irrilevanti dal punto di vista del paesaggio*».

Si prospetta, secondo la ricorrente, il contrasto della predetta disposizione con:

- l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, giacché essa incide «*sullo svolgimento delle funzioni, attinenti al governo del territorio ed alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, riservate alla potestà concorrente delle Regioni*»;
- l'art. 118 della Costituzione ed il principio di leale collaborazione, poiché l'individuazione dei beni da tutelare ed il regime di tutela, in quanto incidenti su competenze regionali, «*dovrebbero essere statuiti d'intesa con le Regioni*».

La Corte, nel dichiarare la questione non è fondata, osserva che il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. Ed è per questo che l'art. 9 della Costituzione ha sancito il principio fondamentale della "tutela del paesaggio" senza alcun'altra specificazione. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale.

Si tratta peraltro di un valore "primario", come la Corte stessa ha già precisato (sentenza n. 151 del 1986; sentenze n. 182 e n. 183 del 2006), ed anche "assoluto", se si tiene presente che il paesaggio indica essenzialmente l'ambiente (sentenza n. 641 del 1987).

L'oggetto tutelato non è il concetto astratto delle "bellezze naturali", ma l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico.

Sul territorio gravano più interessi pubblici: quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, e quelli concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni.

La tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. In sostanza, vengono a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni.

Si tratta di due tipi di tutela, che ben possono essere coordinati fra loro, ma che debbono necessariamente restare distinti. E in proposito la legislazione statale ha fatto ricorso, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, proprio a forme di coordinamento e di intesa in questa materia, ed ha affidato alle Regioni il compito

di redigere i piani paesaggistici, ovvero i piani territoriali aventi valenza di tutela ambientale, con l'osservanza delle norme di tutela paesaggistica poste dallo Stato. In particolare, l'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, novellato dall'art. 13 del d.lgs. n. 157 del 2006, ha previsto la possibilità, per le Regioni, di stipulare intese con il Ministero per i beni culturali ed ambientali e con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio per *«l'elaborazione congiunta dei piani paesaggistici»*, precisando che il contenuto del piano elaborato congiuntamente forma oggetto di apposito accordo preliminare e che lo stesso è poi *«approvato con provvedimento regionale»*.

In buona sostanza, la tutela del paesaggio, che è dettata dalle leggi dello Stato, trova poi la sua espressione nei piani territoriali, a valenza ambientale, o nei piani paesaggistici, redatti dalle Regioni.

In questo stato di cose, a giudizio della Corte, la Regione Toscana non può certo lamentarsi di non poter statuire d'intesa l'individuazione dei beni da tutelare ed il regime di tutela, in quanto incidenti su competenze regionali. Come sopra si è chiarito, le competenze regionali non concernono le specifiche modalità della tutela dei beni paesaggistici (rimessa alla competenza esclusiva dello Stato), ma la concreta individuazione e la collocazione di questi ultimi nei piani territoriali o paesaggistici.

Quanto alla reintroduzione nel Codice dei beni culturali e del paesaggio della tipologia dei beni paesaggistici previsti dal decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, si deve inoltre sottolineare che detta legge ha dato attuazione al disposto del citato articolo 9 della Costituzione, poiché la prima disciplina che esige il principio fondamentale della tutela del paesaggio è quella che concerne la conservazione della morfologia del territorio e dei suoi essenziali contenuti ambientali.

Alla luce di tali ragionamenti secondo la Corte cade anche l'altra censura della Regione Toscana, secondo la quale non le dovrebbe essere preclusa la possibilità di *«individuare con il piano paesaggistico i corsi d'acqua irrilevanti dal punto di vista paesaggistico»*.

La Regione Toscana denuncia anche l'art. 25 del d.lgs. n. 157 del 2006 (che modifica l'art. 157 del d.lgs. n. 42 del 2004), *«nella parte in cui inserisce al comma 1 del suddetto art. 157 la lettera f-bis»*, stabilendo *«che conservano efficacia a tutti gli effetti i provvedimenti di imposizione dei vincoli paesaggistici, emanati in attuazione della legge n. 431/1985»*, per violazione degli articoli 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione, in quanto il ripristino dei vincoli predetti, *«anche in contrasto con i piani paesaggistici già predisposti dalle regioni, a prescindere da una concreta valutazione dell'effettiva esigenza di tutela dei beni in questione, determina evidentemente un'inammissibile ingerenza nelle funzioni regionali in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni ambientali e culturali»*; ciò, peraltro, senza la previsione di forme di concertazione idonee con le stesse Regioni.

La Corte ha dichiarato la questione non fondata e ha osservato che la disposizione censurata fa rivivere le cosiddette misure di salvaguardia, di cui all'art. 1-ter del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con

modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431, nei casi in cui, alla luce delle nuove disposizioni di tutela paesaggistica, si impone la redazione di un nuovo piano paesaggistico o la modifica di quello esistente. In detti casi, il ripristino dei vincoli di cui al citato art. 1-ter costituisce una diretta conseguenza delle modifiche alla disciplina della tutela del paesaggio legittimamente previste dallo Stato in base alla sua competenza esclusiva in materia.

Ancora la Regione Toscana ha impugnato l'art. 26 del d.lgs. n. 157 del 2006 (che sostituisce l'art. 159 del d.lgs. n. 42 del 2004), *«con particolare riferimento al comma 3 del novellato art. 159 in esame, in quanto estende il potere di annullamento dell'autorizzazione paesaggistica da parte della Soprintendenza, anche per motivi di merito»*, per violazione degli artt. 117 e 118 Cost. ed il principio di leale collaborazione, in quanto determinerebbe *«un inammissibile accentramento delle funzioni in materia di autorizzazione paesaggistica, la cui effettiva gestione è in definitiva individuata in capo allo Stato (per il tramite delle Soprintendenze)»*, in assenza *«di adeguati modelli concertativi»*.

La questione, a giudizio della Corte, non è fondata, in quanto la norma denunciata non attribuisce all'amministrazione centrale un potere di annullamento del nulla-osta paesaggistico per motivi di merito, così da consentire alla stessa amministrazione di sovrapporre una propria valutazione a quella di chi ha rilasciato il titolo autorizzativo, ma riconosce ad essa un controllo di mera legittimità che, peraltro, può riguardare tutti i possibili vizi, tra cui anche l'eccesso di potere.

La Regione Piemonte ha denunciato congiuntamente gli articoli 11, 13, 16 e 24 del d.lgs. n. 157 del 2006 ( nella parte in cui sostituiscono, rispettivamente, gli artt. 141, comma 1, 143, comma 3, 146, comma 10, e 156, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 42 del 2004) in quanto evidenzerebbero l'impostazione *«pregiudizialmente centralistica»* della novella, una *«accentuazione del potere sostitutivo statale, il cui esercizio è attribuito al Ministero ed alle Sovrintendenze con automatico effetto allo scadere di termini prefissati all'attività regionale e, come si è prima rilevato, in taluni casi anche troppo restrittivamente ed incongruamente stabiliti»*.

Secondo la Corte la questione non è fondata, in quanto, anche a prescindere da regolamentazioni espresse, l'esercizio del potere sostitutivo implica, in ogni caso, il rispetto delle garanzie procedurali improntate al principio di leale collaborazione (sentenze nn. 227 e 43 del 2004 e n. 313 del 2003).

## **7. COMMERCIO**

**La Corte costituzionale con sentenza n. 64 del 9 marzo 2007 sui limiti entro i quali, in materia di commercio, le Regioni possono prevedere criteri di preferenza in favore delle imprese locali.**

**La pronuncia sancisce quanto segue:**

- **le norme regionali che regolano la distribuzione commerciale rientrano nella materia del commercio, di competenza regionale residuale;**

- tali disposizioni devono conformarsi ai principi desumibili dal 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*);
- tra gli obiettivi in funzione dei quali il citato decreto ha stabilito che *"le Regioni definiscono gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali"* (indicati all'art. 6) vi è quello di *"favorire gli insediamenti commerciali destinati al recupero delle piccole e medie imprese già operanti sul territorio interessato"* (lettera f), *"anche al fine di salvaguardare i livelli occupazionali reali e con facoltà di prevedere a tale fine forme di incentivazione"*.

La sentenza si inserisce in un ormai consolidato filone giurisprudenziale, secondo il quale solo le discriminazioni fra imprese – operate sulla base di un elemento territoriale – che non siano ragionevolmente giustificabili contrastano «con il principio di eguaglianza nonché con il principio in base al quale la Regione non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione, professione, impiego o lavoro»<sup>2</sup> () delle persone e cose fra le regioni e non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio.

Nella sentenza 9 marzo 2007 n. **64** la Corte costituzionale si è pronunciata sui limiti entro i quali, in materia di commercio, le Regioni possono prevedere criteri di preferenza in favore delle imprese locali.

Nella pronuncia in rassegna il giudice delle leggi ha dichiarato, *in primis*, che le norme regionali che regolano la distribuzione commerciale rientrano nella materia del commercio, di competenza regionale residuale ai sensi dell'art. 117 della Costituzione<sup>3</sup>.

La sentenza ha inoltre affermato che:

- le suddette disposizioni devono conformarsi ai principi desumibili dal 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*);
- tra gli obiettivi in funzione dei quali il citato decreto ha stabilito che *"le Regioni definiscono gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali"* (indicati all'art. 6) vi è quello di *"favorire gli insediamenti commerciali destinati al recupero delle piccole e medie imprese già operanti sul territorio interessato"* (lettera f), *"anche al fine di salvaguardare i livelli occupazionali reali e con facoltà di prevedere a tale fine forme di incentivazione"*.

<sup>2</sup> Sentenze 440 del 2006, 207 del 2001, 362 del 1998 .

<sup>3</sup> Cfr. anche Corte cost., sentenza n. 1 del 2004; Corte cost., ordinanza n. 99 del 2006.

La pronuncia ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge della Regione Umbria 3 agosto 1999, n. 24 (*Disposizioni in materia di commercio in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114*), come sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 26/2005, nella parte in cui ha stabilito che, per la realizzazione di una grande struttura di vendita nella forma del centro commerciale, la superficie occupata da piccole (*"esercizi di vicinato"*) e medie strutture deve risultare pari ad almeno il trenta per cento della superficie totale di vendita e che *"tale percentuale di superficie in capo ad esercizi di vicinato e medie strutture è riservata prioritariamente per almeno il cinquanta per cento a operatori presenti sul territorio regionale da almeno cinque anni"*.

Ad avviso della Corte la riserva del 30% della superficie di una grande struttura di vendita in favore delle piccole e medie strutture, e quella del 15% (pari alla metà del suddetto 30%) per chi già fosse operante sul territorio regionale da un congruo periodo, non determina una lesione ingiustificata e irragionevole del principio della libera concorrenza e/o di eguaglianza poiché, pur derogando, peraltro in misura limitata, al criterio della parità che deve caratterizzare l'assetto competitivo di un mercato, ha lo scopo di ridurre i possibili effetti negativi a breve, sotto il profilo socio-economico, dell'intervento regolatorio.

La Consulta afferma che la norma in questione tutela l'esigenza di interesse generale (espressamente richiamata dall'art. 6, comma 1, lettera f), del d. lgs. n. 114/1998) di riconoscimento e valorizzazione del ruolo delle piccole e medie imprese già operanti sul territorio regionale. Tale disposizione, infatti, e diretta a consentire a queste ultime, che hanno dato un significativo apporto alla vitalità del sistema economico regionale per un congruo lasso di tempo (cinque anni) e che sono più esposte a subire le conseguenze dell'impatto delle grandi strutture, di adattarsi all'evoluzione del settore, conservando adeguati spazi di competitività.

La disposizione non è quindi stata ritenuta priva di ragionevole giustificazione, con conseguente infondatezza delle censure riferite agli artt. 3 e 41 della Costituzione.

La Corte ha invece ravvisato l'illegittimità dell'art. 14, comma 4, lettera l), e comma 4-*bis*, della medesima legge regionale, come modificato dall'art. 10, commi 3 e 4 della L.R. 26/2005 nella parte in cui prevedeva, per il rilascio di autorizzazioni commerciali per grandi strutture, la priorità per le ditte già titolari di autorizzazioni nel territorio regionale.

Secondo la Corte tale norma realizza una ingiustificata discriminazione fra imprese sulla base di un elemento territoriale che contrasta con il principio di eguaglianza e con l'art. 41 della Costituzione. Contrariamente a quanto stabilito dal citato art. 2, comma 1, della stessa legge, la norma *de quo*, nell'individuare il criterio della previa titolarità di un'altra grande struttura di vendita nel medesimo territorio regionale, è lesiva della libertà di concorrenza, in quanto favorisce il cumulo della titolarità di autorizzazioni inerenti a più di una grande struttura di vendita in capo ad un unico soggetto già operante sul territorio regionale, *"contraddicendo l'esigenza di interesse generale di tutela delle piccole e medie imprese presenti sul medesimo, individuata dal decreto legislativo n. 114 del 1998 fra gli obiettivi che il legislatore regionale, in deroga ai principi che sovrintendono all'assetto competitivo del mercato, deve perseguire nella programmazione della rete distributiva (art. 6, comma 1, lettera f)"*.

L'art. 10, commi 3 e 4, della L.R. 26/2005, stabilisce, pertanto, una barriera "di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale"<sup>4</sup> in difetto di una giustificazione ragionevole.

## 8. CONTRATTI

**La Corte con sentenza n. 401 del 23 novembre 2007 ribadisce quanto già affermato, riguardo al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di appalti pubblici – dopo la riforma del Titolo V della Costituzione da parte della legge costituzionale n. 3/2001- nella sentenza n. 303/2003, ove ha avuto modo di affermare che "la mancata inclusione dei "lavori pubblici" nella elencazione dell'art. 117 Cost. (...) non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale. Al contrario, si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono (...)". La decisione n. 401/2007, anzi, estende tale impostazione "all'intera attività contrattuale della pubblica amministrazione", la quale, infatti, secondo la Corte " non può identificarsi in una materia a sé", essendo piuttosto "un'attività che inerisce alle singole materie sulle quali si esplica".**

Con sentenza n. **401**, la Corte Costituzionale, a seguito dei ricorsi delle regioni Veneto, Piemonte, Toscana, Lazio e Abruzzo, nonché della provincia autonoma di Trento, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni 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), modificato dal decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 113 (Ulteriori disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, a norma dell'articolo 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62):

- articolo 84, commi 2, 3, 8 e 9, (anche nel testo modificato dal decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 113) nella parte in cui, per i contratti inerenti a settori di competenza regionale, non prevede che le norme in esso contenute abbiano carattere suppletivo e cedevole;
- articolo 98, comma 2;
- articolo 5, comma 2, limitatamente alle parole «province autonome».

La Corte ha inoltre dichiarato infondate e inammissibili molte altre questioni ad essa sottoposte (effettivamente delle 74 censure alle le cinque regioni e la provincia autonoma avevano sottoposto il Codice, ne sono state accolte dai giudici soltanto tre, che non riguardano le questioni più importanti fra quelle sollevate).

---

4 Cfr. sentenza n. 440 del 2006 e sentenza n. 207 del 2001.

La sentenza è molto lunga e con essa la Corte, nel procedere all'esame delle questioni di legittimità costituzionale proposte, ricostruisce l'*iter* normativo che ha portato all'emanazione del d.lgs. n. 163 del 2006 e dei successivi decreti correttivi.

Ci si sofferma qui sulle questioni principali, quelle concernenti l'articolo 84 e l'articolo 98.

Articolo 84, commi 2, 3, 8 e 9

La Regione Toscana ha impugnato i commi 2, 3, 8 e 9 dell'art. 84, i quali dettano norme sulle funzioni, sulla composizione e sulla modalità di nomina dei componenti della Commissione giudicatrice incaricata di esprimersi nell'ipotesi di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Tali disposizioni non concernono le funzioni della Commissione (di cui al comma 1, non oggetto di impugnazione), bensì la composizione della stessa e le modalità di nomina dei suoi componenti.

A fondamento della sua censura la ricorrente deduce, innanzi tutto, la violazione degli artt. 117 e 118 Cost., in quanto, in assenza di esigenze unitarie, l'individuazione del numero dei componenti (comma 2), della qualifica del presidente (comma 3) e dei commissari (comma 8), nonché le modalità della loro scelta (commi 8 e 9), devono essere ricondotti nell'ambito organizzativo delle singole stazioni appaltanti, che potranno modularli tenendo conto della complessità dell'oggetto della gara, nonché dell'importo della medesima. Nel ricorso si aggiunge che, nella «*denegata ipotesi*» in cui non si condivida la predetta ricostruzione e si ritenga che il contenuto della norma sia riconducibile alla materia della tutela della concorrenza, mancherebbero nella specie i caratteri che connotano tale materia, e cioè la natura macroeconomica dell'intervento e il rispetto dei criteri della proporzionalità e dell'adeguatezza, che impongono di limitare l'intervento alla previsione di disposizioni di carattere generale e non di dettaglio.

Sotto altro aspetto, la ricorrente deduce la violazione dell'art. 76 Cost., in quanto, i criteri direttivi previsti dall'art. 25 della legge n. 62/2005 non consentirebbero «*l'emanazione di nuove disposizioni se non per ragioni di semplificazione*» procedurale che, nella specie, non sussisterebbero.

La Corte, nel ritenere la questione fondata, ha evidenziato come il d.lgs. n. 113 del 2007 (primo decreto correttivo del Codice), al di là della modifica formale apportata al comma 3 dell'art. 84, ha precisato, al secondo periodo del comma 8, che i commissari possono anche essere scelti «*tra funzionari di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'art. 3, comma 25*». Si tratta, comunque, di una modificazione che non assume rilievo rispetto alla questione di legittimità costituzionale sollevata con il ricorso della Regione Toscana.

Quanto al merito della questione, deve innanzitutto rilevarsi che non è condivisibile la tesi secondo cui la normativa delegata - attinente alla composizione ed alle modalità di scelta dei componenti della Commissione giudicatrice - troverebbe fondamento nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza. Essa presuppone, infatti, che tali norme abbiano ad oggetto specificamente i criteri e le modalità di scelta del contraente, idonei ad incidere sulla partecipazione dei concorrenti alle gare e, dunque, sulla concorrenzialità nel mercato, nel senso che dai diversi moduli procedurali utilizzati potrebbero

derivare conseguenze sulla minore o maggiore possibilità di accesso delle imprese al mercato medesimo, e sulla parità di trattamento che deve essere loro riservata.

La norma in esame, invece - pur disciplinando aspetti della stessa procedura di scelta - è preordinata ad altri fini e deve seguire il generale regime giuridico che è loro proprio, senza che possano venire in rilievo le esigenze di salvaguardia della competitività nel mercato, le quali giustificano, in base a quanto disposto dall'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, l'intervento legislativo dello Stato.

Orbene, gli aspetti connessi alla composizione della Commissione giudicatrice e alle modalità di scelta dei suoi componenti attengono, più specificamente, alla organizzazione amministrativa degli organismi cui sia affidato il compito di procedere alla verifica del possesso dei necessari requisiti, da parte delle imprese concorrenti, per aggiudicarsi la gara. Da ciò deriva che non può essere esclusa la competenza legislativa regionale nella disciplina di tali aspetti.

Deve, pertanto, ritenersi non conforme al sistema di riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni la normativa contenuta nei commi in esame, la quale vale certamente nel suo insieme per l'attività contrattuale posta in essere in ambito statale, mentre per le Regioni deve necessariamente avere carattere recessivo nei confronti di una diversa (ove esistente) disciplina specifica di matrice regionale, secondo quanto disposto dall'art. 117, quinto comma, Cost. e dall'art. 1, comma 6, della legge di delega n. 62 del 2005.

Secondo la Corte, alla luce delle considerazioni che precedono, le disposizioni di cui ai commi 2, 3, 8 e 9 dell'art. 84, devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime nella parte in cui, per i contratti inerenti a settori di competenza regionale, non prevedono che esse abbiano carattere suppletivo e cedevole rispetto ad una divergente normativa regionale che abbia già diversamente disposto o che disponga per l'avvenire.

La predetta dichiarazione di illegittimità costituzionale travolge anche le modifiche, sopra indicate, alle disposizioni in esame, apportate dal d.lgs. n. 113 del 2007.

## **Articolo 98, comma 2**

Il comma 1 dell'art. 98 prevede che *«Restano ferme le norme vigenti che stabiliscono gli effetti dell'approvazione dei progetti ai fini urbanistici ed espropriativi»*.

Il comma 2 dello stesso articolo, oggetto di impugnazione, dispone che, *«Al fine di accelerare la realizzazione di infrastrutture di trasporto, viabilità e parcheggi, tese a migliorare la qualità dell'aria e dell'ambiente nelle città, l'approvazione dei progetti definitivi da parte del consiglio comunale costituisce variante urbanistica a tutti gli effetti»*.

La Regione Veneto impugna la disposizione del solo comma 2 nella parte in cui stabilisce che *«l'approvazione dei progetti definitivi da parte del consiglio comunale costituisce variante urbanistica a tutti gli effetti»*, deducendo la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la norma in esame, pur ricadendo nel settore della urbanistica ed incidendo, pertanto, nella materia concorrente del governo del territorio, esprime una regola inderogabile.

Nel dichiarare la questione fondata la Corte osserva che la norma impugnata, stabilendo che «*l'approvazione dei progetti definitivi da parte del consiglio comunale costituisce variante urbanistica a tutti gli effetti*», pur se presenta collegamenti con la materia dell'ambiente per le finalità perseguite, che sono dichiaratamente quelle del miglioramento della «*qualità dell'aria e dell'ambiente nelle città*», afferisce, avendo riguardo al suo peculiare oggetto, prevalentemente all'ambito materiale del governo del territorio di competenza ripartita Stato-Regioni. Da questa qualificazione discende che lo Stato ha soltanto il potere di fissare i principi fondamentali in tali materie, spettando alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio, secondo quanto stabilito dall'art. 117, terzo comma, ultimo periodo, della Costituzione.

Applicando la suddetta regola nel caso di specie, ne deriva la illegittimità costituzionale della norma in esame, in quanto essa, per il suo contenuto precettivo del tutto puntuale, non lascia alcuno spazio di intervento alle Regioni. L'affermazione, infatti, secondo cui «*l'approvazione dei progetti definitivi costituisce variante urbanistica a tutti gli effetti*» non è passibile di ulteriore svolgimento da parte del legislatore regionale con conseguente compromissione delle competenze che alle Regioni spettano in materia di urbanistica e quindi di assetto del territorio (sentenza numero 206 del 2001).<sup>5</sup>

## 9. EDILIZIA

La Corte, con sentenza n. 94 del 21 marzo 2007 accogliendo i ricorsi di alcune regioni, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 597, 598, 599 e 600 dell'articolo 1 della legge 266 del 2005 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006*) in materia di alienazione degli immobili di proprietà degli Istituti autonomi case popolari, per violazione dell'art. 117, quarto e sesto comma, Cost., poiché tali disposizioni autorizzano l'esercizio della potestà regolamentare dello Stato nelle sole materie di competenza esclusiva di quest'ultimo.

Tali norme riguardano la materia «edilizia residenziale pubblica», non ricompresa nel secondo e nel terzo comma dell'articolo 117 Costituzione. Tale rilievo non consente, però, di concludere semplicemente nel senso che tutti gli aspetti di tale complessa materia debbano essere ricondotti alla potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma del medesimo articolo 117.

Al riguardo, la Corte rileva che la materia si estende oggi, dopo la riforma del Titolo V, su tre livelli:

---

<sup>5</sup> Per un primo commento alla sentenza si rinvia anche a:

[http://www.lavoripubblici.it/2007/dettaglio\\_notizia.php?agap=czo4OijNall3T1E9PSI7](http://www.lavoripubblici.it/2007/dettaglio_notizia.php?agap=czo4OijNall3T1E9PSI7)

[http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/DeNictolis\\_Sentenza\\_CC\\_n\\_401\\_2007.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/DeNictolis_Sentenza_CC_n_401_2007.htm)

Si segnalano inoltre i seguenti articoli di commento:

1) Corte costituzionale n. 401/2007 in pillole, a cura di R. De Nictolis, dicembre 2007:

[http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/DeNictolis\\_Sentenza\\_CC\\_n\\_401\\_2007.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/DeNictolis_Sentenza_CC_n_401_2007.htm)

2) Il contenzioso Stato - regioni sul codice appalti davanti alla Corte costituzionale, a cura di R. De Nictolis, ottobre 2007:

[http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/DeNictolis\\_Il\\_contenzioso\\_Stato\\_regioni.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/DeNictolis_Il_contenzioso_Stato_regioni.htm)

- il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti. In tale determinazione – che, qualora esercitata, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), Costituzione – si inserisce la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale
- il secondo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia «governo del territorio»;
- il terzo, rientrante nel quarto comma dell'articolo 117 Costituzione, riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale.

Le disposizioni impugnate configurano un intervento normativo dello Stato nella gestione degli alloggi di proprietà degli IACP (o di altri enti o strutture sostitutivi di questi), che esplicitamente viene motivato dalla legge statale con finalità di valorizzazione di un patrimonio immobiliare non appartenente allo Stato, ma ad enti strumentali delle Regioni. Esse ingeriscono nel terzo livello, quello regionale, prevedendo una potestà regolamentare dello Stato e sono, di conseguenza, annullate per violazione dell'articolo 117, commi 4 e 6.

Con la sentenza n. 200 del 18 giugno 2007 la Corte Costituzionale ha affermato che il criterio del valore locativo, calcolato ai sensi della legge 392/1978, è un parametro incongruo di valutazione del reddito effettivo di un immobile.

In particolare con distinti ricorsi promossi dalle Regioni Piemonte, Toscana, Veneto, Valle d'Aosta, Liguria, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia venivano censurati i suddetti commi rispetto ai medesimi parametri e, pertanto, veniva disposta la riunione dei relativi giudizi.

La pronuncia precisa, *in primis*, che le norme impugnate riguardano la materia "edilizia residenziale pubblica", non ricompresa nel secondo e nel terzo comma dell'art. 117 Cost.: tale rilievo non consente, però, di farne direttamente discendere la conclusione che tutti gli aspetti della complessa materia debbano essere ricondotti alla potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma del medesimo art. 117.

Nella pronuncia in rassegna la Corte evidenzia che - come già illustrato in giurisprudenza anche prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione - la materia "edilizia residenziale pubblica" è composita, dato che si articola in una triplice fase:

- a) la prima con carattere di presupposto rispetto alle altre, propriamente urbanistica;
- b) la seconda, di programmazione e realizzazione delle costruzioni, riconducibile ai "lavori pubblici";
- c) la terza relativa alla prestazione e gestione del servizio della casa (disciplina delle assegnazioni degli alloggi, in locazione od in proprietà, ecc.), limitatamente all'edilizia residenziale pubblica in senso stretto».

Tale tripartizione resta valida ed implica, nell'attuale quadro costituzionale, che la "nuova" materia possiede quel carattere di "trasversalità" individuato dalla giurisprudenza a proposito di altre materie non interamente classificabili all'interno di una denominazione contenuta nell'art. 117 Cost.. La "nuova materia" continua ad esistere come *corpus* normativo: sono cambiati, invece, alcuni termini di riferimento, sui quali la pronuncia in rassegna pone l'attenzione.

La Corte precisa, infatti, che la materia dell'edilizia residenziale pubblica a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, si è estesa sui seguenti tre livelli normativi:

- la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti. In questa determinazione – che rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. – si inserisce la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale, secondo quanto prescritto dalla sentenza n. 486/1995
- la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia «governo del territorio», ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost..
- la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale (rientrante nel quarto comma dell'art. 117 Cost).

A tal fine la Corte ricorda che il comma 597 dell'art. 1 della legge finanziaria 2006 si pone l'obiettivo "*della valorizzazione degli immobili costituenti il patrimonio degli Istituti autonomi per le case popolari, comunque denominati*". Tale valorizzazione deve essere ottenuta - secondo la *ratio* del comma impugnato- mediante la semplificazione delle procedure in materia di alienazione degli immobili di proprietà degli Istituti medesimi, la quale è demandata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanarsi nel termine di sei mesi dall'entrata in vigore della legge finanziaria.

La finalità della citata disposizione non è quello di dettare una disciplina generale in tema di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica - di competenza dello Stato – ma quello di regolare le procedure amministrative e organizzative per arrivare ad una più rapida e conveniente cessione degli immobili. Si tratta di un intervento normativo dello Stato nella gestione degli alloggi di proprietà degli I.A.C.P. (o di altri enti o strutture sostitutivi di questi), motivato dalla legge statale con finalità di valorizzazione di un patrimonio immobiliare non appartenente allo Stato, ma ad enti strumentali delle Regioni.

Secondo la Corte si profila un'ingerenza nel terzo livello di normazione riguardante l'edilizia residenziale pubblica, ricompreso nella potestà legislativa residuale delle Regioni. Ne consegue che la fonte regolamentare, destinata dalla disposizione impugnata a disciplinare le procedure di alienazione degli immobili, è stata prevista in una materia non di competenza esclusiva dello Stato, in violazione del sesto comma dell'art. 117 Cost.

Il comma 598 è una logica conseguenza del comma precedente: fissa alcuni obiettivi al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da emanarsi successivamente e si riferisce ad un «accordo» tra Stato e Regioni, che deve precedere l'emanazione del suddetto regolamento.

La pronuncia evidenzia che *“non si tratta pertanto di principi generali volti a stabilire criteri uniformi di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica in relazione alla soddisfazione del diritto sociale all'abitazione, ma di indirizzi e limiti volti a circoscrivere l'esercizio della potestà regolamentare del Governo in un campo nel quale la stessa non può essere esercitata ratione materiae.”* Né varrebbe richiamare il principio di leale collaborazione, *“giacché, nella specie, si versa in ambito materiale riservato esclusivamente alle Regioni: non vengono in rilievo, infatti, profili programmatici o progettuali idonei ad avere un qualsiasi impatto con il territorio”*.

Il comma 599 prevede che le norme statali sulla cartolarizzazione del patrimonio immobiliare pubblico si applicano agli I.A.C.P. che ne facciano richiesta tramite le Regioni. La facoltà delle Regioni di avvalersi della citata normativa statale è prevista dall'art. 1, comma 6, del decreto-legge citato in nota.

Ad avviso della Corte l'attribuzione della medesima facoltà anche ad enti strumentali della Regione o è priva di autonomo contenuto normativo oppure assegna loro la possibilità di esercitare la facoltà in parola anche contro, in ipotesi, il volere della Regione di riferimento, la quale diventerebbe, quindi, *“un mero tramite burocratico per l'esercizio di un potere direttamente attribuito dallo Stato a tali enti, con evidente lesione della sfera di competenza costituzionalmente garantita delle Regioni”*.

La sentenza afferma, infine, che analoghe considerazioni valgono per il comma 600, che conferisce direttamente agli enti proprietari la facoltà di rivolgersi a società specializzate per il censimento, la regolarizzazione e la vendita dei singoli beni immobili. In questo modo vengono *“scavalcate le possibili scelte gestionali della Regione, i cui enti strumentali potrebbero invocare un titolo giuridico autonomo che li autorizzi ad agire in contrasto con le linee direttive regionali”*

Con sentenza n. **200** la Corte Costituzionale, adita in via incidentale, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 2, primo comma, lettera d), e 21, primo comma, lettera d), della legge della Regione Piemonte 10 dicembre 1984, n. 64 (*Disciplina delle assegnazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica ai sensi dell'art. 2, comma secondo, della legge 5 agosto 1978, n. 457, in attuazione della deliberazione CIPE pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 348 in data 19 dicembre 1981*), limitatamente alle parti in cui individuano il reddito immobiliare, rilevante ai fini rispettivamente dell'assegnazione dell'alloggio e della dichiarazione di decadenza, commisurandolo al valore locativo complessivo determinato ai sensi della legge 27 luglio 1978, n. 392.

Secondo il rimettente tali norme contrasterebbero con l'art. 3 Cost.

La Corte d'appello di Torino osservava che *“irragionevolmente, le norme stesse fanno riferimento al valore locativo dell'immobile ancorandolo alle previsioni della legge n. 392 del 1978, in gran parte abrogata e, comunque, superata – riguardo ad indici convenzionali ed a coefficienti di valutazione – dalla diversa disciplina ed*

*impostazione di cui al decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, ed alla legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo)''.*

La Corte d'appello riteneva che la questione sollevata fosse rilevante, in quanto la fattispecie oggetto del giudizio principale si è perfezionata in epoca precedente all'abrogazione della legge regionale n. 64 del 1984 ad opera della legge della Regione Piemonte 28 marzo 1995, n. 46 (*Nuove norme per le assegnazioni e per la determinazione dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica*), e che, pertanto, *ratione temporis*, la stessa è disciplinata proprio dalle norme censurate.

La Corte Costituzionale, nel ritenere la questione fondata, osservava che la stessa si incentrava, sostanzialmente, sulla incongruità del criterio del valore locativo, calcolato ai sensi della legge n. 392 del 1978, quale parametro di valutazione del reddito effettivo di un immobile.

La stessa giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato<sup>6</sup> l'irragionevolezza di disposizioni che, ai fini dell'applicazione di norme sulla assegnazione di alloggi dell'edilizia residenziale pubblica, o sulla decadenza da essa, facevano riferimento alla legge n. 392 del 1978 per la determinazione del valore del cespite immobiliare di cui fosse titolare l'interessato all'assegnazione, dopo che la legge sopra citata, in particolare nella parte che qui rileva, *''era stata modificata o abrogata, sicchè appariva espressione di una impostazione di fondo ormai superata''*.

Dalla irragionevolezza sopra citata le sentenze richiamate dalla Corte hanno fatto derivare la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale di quella legislazione regionale che assumeva come riferimento, ai fini dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica e della decadenza da essa, il criterio del valore locativo calcolato secondo la legge n. 392 del 1978 dell'immobile eventualmente posseduto dall'interessato.

Tale orientamento, per l'identità dei presupposti e della *ratio*, deve essere, a giudizio della Corte, confermato nel caso di specie con conseguente dichiarazione dell'illegittimità costituzionale delle norme regionali impugnate.

## **10. EFFICACIA RETROATTIVA**

La Corte Costituzionale con sentenza 156 dichiara l'illegittimità della legge finanziaria 2004 della Regione Campania e della legge 5/99 in materia di contributi di esercizio erogati ad imprese di trasporto.

La pronuncia si sofferma sul problema della retroattività delle norme che prevedono la riapertura di un termine già spirato.

Più volte la Corte è intervenuta per scrutinare la rispondenza ai principi della Carta costituzionale di disposizioni aventi forza di legge dotate di efficacia retroattiva. In tali occasioni ha precisato che, «al di fuori della materia penale (dove il divieto di

---

<sup>6</sup> Sentenze n. 334 e n. 135 del 2004; n. 299 e n. 176 del 2000.

retroattività della legge è stato elevato a dignità costituzionale dall'articolo 25 Costituzione), l'emanazione di leggi con efficacia retroattiva da parte del legislatore incontra limiti che attengono alla salvaguardia, tra l'altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (sentenza 282/2005 e, nello stesso senso, fra le molte, le sentenze 525/2000 e 416/1999).

In particolare, con riferimento al rispetto del principio dell'affidamento quale limite alla possibilità per il legislatore di incidere, con norme dotate di efficacia retroattiva, su situazioni sostanziali poste in essere in vigenza di leggi precedenti, la Corte ha affermato che il criterio in base al quale deve svolgersi il giudizio di costituzionalità è dettato dalla rispondenza o meno a criteri di ragionevolezza del regolamento di interessi, innovativo rispetto a quello preesistente, che scaturisce dalla norma sopravvenuta (in questi termini, fra le altre, le sentenze 446/2002, 419/2000, 416/1999 e 822/1988).

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. **156/2007**, dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, della legge della Regione Campania 12 novembre 2004, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2004), e 17, comma 1, della legge della Regione Campania 5 agosto 1999, n. 5 (Disposizioni di finanza regionale).

La questione è stata sollevata in via incidentale dal TAR della Campania, che ne ha ravvisato il contrasto con gli artt. 3, 97, 117, 123 e 127 della Costituzione.

Secondo il Tribunale amministrativo, le due norme censurate violerebbero l'art. 97 della Costituzione, in relazione al principio di buon andamento della amministrazione, in quanto, a suo avviso, le medesime determinano, in successione, la duplice riapertura di un termine procedimentale, ritenuto perentorio, senza che tale effetto trovi una sua giustificazione sia sotto il profilo della ragionevolezza sia sotto quello del rispetto del principio di buona amministrazione, essendo, invece, esse esclusivamente finalizzate a rimediare all'avvenuta inosservanza, da parte della struttura amministrativa regionale, dell'originario termine, inutilmente decorso senza che fosse stata operata la determinazione dell'ammontare dei conguagli di cui all'art. 2 della legge regionale n. 16 del 1983.

La Corte, concorda con il rimettente in ordine alla perentorietà del termine previsto dall'art. 10 della legge regionale n. 16 del 1983. Le due disposizioni impugnate, prevedendo ambedue la riapertura di un termine, si caratterizzano per essere dotate di efficacia retroattiva.

La Corte ha inoltre precisato, richiamandosi anche ad altre sentenze del passato, (sentenza n. 282 del 2005 e, nello stesso senso, fra le molte, le sentenze n. 525 del 2000 e n. 416 del 1999) che, «*al di fuori della materia penale (dove il divieto di retroattività della legge è stato elevato a dignità costituzionale dall'art. 25*

*Cost.), l'emanazione di leggi con efficacia retroattiva da parte del legislatore incontra una serie di limiti che attengono alla salvaguardia, tra l'altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario».*

## **11. GOVERNO TERRITORIO**

La Corte costituzionale con sentenza n. 402 del 30 novembre interviene in materia di governo del territorio e dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione che, nell'introdurre un nuovo tipo di strumento urbanistico denominato piano di governo del territorio (PGT), ha predisposto una duplice disciplina per l'applicazione delle misure di salvaguardia, la prima, efficace fino al momento della adozione dei PGT, regolata dall'art. 36, comma 4, e la seconda, operante dall'adozione dei PGT fino alla loro definitiva approvazione, regolata dall'art. 13, comma 12.

La pronuncia sancisce che la norma impugnata, che costituisce esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di governo del territorio da parte della Regione Lombardia, non presenta i vizi lamentati dal ricorrente, dal momento che essa riproduce gli stessi termini di efficacia delle misure di salvaguardia previsti dal legislatore statale né può determinare gli effetti lesivi paventati, dato che si riferisce ad una fattispecie diversa da quella prospettata nel ricorso.

La Consulta è stata chiamata a giudicare la legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 4, ultimo periodo, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), come sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera h), della legge della Regione Lombardia 14 luglio 2006, n. 12 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 «Legge per il governo del territorio»)

Questa novella, secondo il ricorrente, anche se in conformità con la normativa nazionale recata dall'art. 12, comma 3, del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), comporta la riduzione della misura di salvaguardia da cinque a tre anni, ovvero il mantenimento del termine di cinque anni solo nell'ipotesi in cui lo strumento urbanistico sia stato sottoposto all'amministrazione competente per la approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione, senza però prevedere norme transitorie per le adozioni-approvazioni in corso.

La previsione di nuova scadenza del termine di applicazione della misura di salvaguardia, senza una disposizione transitoria che disciplini i termini in corso, obbligherebbe, sempre secondo il ricorrente, il Comune, da un giorno all'altro, a provvedere in conformità con gli strumenti vigenti e, presumibilmente, in contrasto con le disposizioni del piano di governo del territorio adottato (PGT). In altri termini, la norma regionale impugnata, ancorché si presenti in astratto come

adeguamento alla legislazione nazionale, avrebbe l'effetto pratico di rendere possibili interventi edilizi non conformi al PGT adottato e di rendere più difficile l'approvazione definitiva dello stesso.

Questa norma pertanto viene sospettata di irragionevolezza da parte del ricorrente in quanto, pur nella vigenza di una diversa disciplina statale, in un primo momento, all'atto dell'approvazione della legge regionale n. 12 del 2005, la Regione Lombardia aveva ritenuto che la moratoria delle decisioni in ordine ad interventi in contrasto con i piani adottati e non approvati dovesse durare 5 anni. Tale deroga rispetto alla normativa statale che a suo tempo non era stata oggetto di impugnazione, unitamente al successivo ripristino, realizzato con la disposizione censurata, dei termini previsti dalla normativa statale determinerebbe «nella disciplina urbanistica regionale un buco temporale», con il conseguente sacrificio di essenziali interessi delle collettività locali, e «senza alcuna assunzione di specifica responsabilità, ma come semplice effetto dell'adeguamento immediato e non ponderato della normativa regionale alle regole suppletive fissate nella legislazione statale».

Per le ragioni su indicate il ricorrente chiede che la norma impugnata venga dichiarata costituzionalmente illegittima in quanto rappresenta un caso di eccesso di potere legislativo, o, comunque, di un tentativo di fare amministrazione diretta attraverso un provvedimento legislativo, in violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione.

La Corte costituzionale ha dichiarato l'infondatezza della questione sollevata.

Infatti, le censure contenute nel ricorso fanno riferimento ad ipotetiche illegittimità che si potrebbero verificare nella fase successiva all'adozione dei PGT, mentre la norma impugnata disciplina una fase procedurale antecedente: la fase cioè che giunge «sino all'adozione degli atti di PGT».

Il legislatore regionale, introducendo un nuovo tipo di strumento urbanistico denominato PGT, ha predisposto una duplice disciplina per l'applicazione delle misure di salvaguardia:

- la prima, efficace fino al momento della adozione dei PGT, regolata dall'art. 36, comma 4;
- la seconda, operante dall'adozione dei PGT fino alla loro definitiva approvazione, regolata dall'art. 13, comma 12.

L'art. 36, comma 4, della legge regionale n. 12 del 2005 stabilisce che «Sino all'adozione degli atti di PGT secondo quanto previsto nella parte prima della presente legge, in caso di contrasto dell'intervento oggetto della domanda di permesso di costruire con le previsioni degli strumenti urbanistici adottati, è sospesa ogni determinazione in ordine alla domanda stessa. La misura di salvaguardia non ha efficacia decorsi tre anni dalla data di adozione dello strumento urbanistico, ovvero cinque anni nell'ipotesi in cui lo strumento urbanistico sia stato sottoposto all'amministrazione competente per la approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione».

E' invece l'art. 13, comma 12, della legge regionale n. 12 del 2005 – peraltro non oggetto di impugnazione dal ricorrente – a prevedere che «Nel periodo intercorrente tra l'adozione e la pubblicazione dell'avviso di approvazione degli atti

di PGT si applicano le misure di salvaguardia in relazione a interventi, oggetto di domanda di permesso di costruire, ovvero di denuncia di inizio attività, che risultino in contrasto con le previsioni degli atti medesimi».

La Corte costituzionale, pertanto, proprio da questo quadro normativo ricava che, mentre per la prima fase, fino al momento di adozione degli atti di PGT, il legislatore regionale ha inteso modificare il termine massimo di efficacia delle misure di salvaguardia che aveva previsto in sede di prima approvazione, adeguandolo a quello previsto dal legislatore statale, per la seconda fase, vale a dire nel periodo successivo all'adozione dei PGT e fino alla loro definitiva approvazione, non ha, invece, previsto alcun termine ultimo di applicazione delle misure di salvaguardia.

Sulla questione, a riferimento della posizione sostenuta è richiamata la giurisprudenza amministrativa la quale, pronunciandosi in casi analoghi, ha ritenuto che dovrebbero trovare applicazione in via residuale «gli stessi limiti di validità temporanea del potere di salvaguardia fissati, in sede nazionale, dall'art. 12, comma 3, del D.P.R. n. 380 del 2001» (Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza n. 3834 del 2005).

Pertanto, la Corte ritiene che la tesi posta a fondamento della questione promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri – e cioè che i Comuni, sin dall'entrata in vigore della legge regionale n. 12 del 2006, siano tenuti, in base alla disposizione impugnata, a provvedere al rilascio dei titoli abilitativi conformi agli strumenti urbanistici vigenti e in contrasto con i PGT adottati – si basa su un'erronea interpretazione della norma, non essendo possibile ipotizzare un contrasto tra i titoli abilitativi da rilasciare e uno strumento urbanistico, quale è quello costituito dai PGT, che ancora non è stato adottato.

Non solo la stessa Corte rileva che la norma impugnata costituisce esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di governo del territorio e quindi non presenta i vizi lamentati, dal momento che essa riproduce gli stessi termini di efficacia delle misure di salvaguardia previsti dal legislatore statale né può determinare gli effetti lesivi paventati, dato che si riferisce ad una fattispecie diversa da quella prospettata nel ricorso.

## **12. ISTRUZIONE E RICERCA**

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 138 ha dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Toscana in relazione al decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca del 31 gennaio 2006, n. 775 (Progetto Nazionale di Innovazione) per ragioni procedurali.

Con sentenza n. **138**, depositata il 27 aprile 2007, la Corte Costituzionale si è pronunciata su due distinti ricorsi con i quali la Regione Toscana ha sollevato il conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione al decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca del 31 gennaio 2006, n. 775 (Progetto Nazionale di Innovazione).

La Corte ha dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzione proposto con il primo ricorso e cessata la materia del contendere in ordine al conflitto di attribuzione proposto sempre dalla Regione Toscana nei confronti dello Stato con il secondo ricorso.

I due ricorsi sollevano identico conflitto, sicché i relativi giudizi sono stati riuniti e definiti con unica decisione.

La Corte ha innanzitutto dichiarato l'inammissibilità del conflitto sollevato con il ricorso depositato il 6 aprile 2006.

L'inammissibilità è dovuta al fatto che la Regione Toscana, in contrasto con il consolidato principio affermato dalla Corte, secondo cui ai giudizi costituzionali non sono applicabili le norme sulla rappresentanza in giudizio dello Stato previste dall'art. 1 della legge 25 marzo 1958, n. 260 (Modificazioni alle norme sulla rappresentanza in giudizio dello Stato), ha notificato l'atto introduttivo del giudizio alla sola Avvocatura generale dello Stato e non anche al Presidente del Consiglio dei ministri.

Per quanto riguarda il conflitto sollevato con il ricorso depositato il 12 aprile 2006, assumono rilievo, da un lato, il fatto che, successivamente alla proposizione dello stesso, l'atto impugnato è stato sospeso con decreto del Ministro dell'istruzione 31 maggio 2006, n. 4018/FR (cosicché, in considerazione della data di emanazione di tale ultimo provvedimento, la sperimentazione prevista per l'anno scolastico 2006-2007 non ha avuto attuazione), dall'altro, la previsione contenuta nell'art. 1, comma 2, del decreto impugnato, che ne limita l'operatività al solo anno scolastico sopra indicato.

Tali circostanze, da ritenersi totalmente soddisfattive della pretesa avanzata con il ricorso, fanno sì che, in conformità con la giurisprudenza della Corte Costituzionale, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

### **13. LAVORO E FORMAZIONE PROFESSIONALE**

La Corte Costituzionale con sentenza n. 24 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge della Regione Puglia 22 novembre 2005 n. 13 (*Disciplina in materia di apprendistato professionalizzante*), la quale, stabilisce che, se l'intesa con le organizzazioni sindacali dei lavoratori e le associazioni dei datori di lavoro sui profili formativi dell'apprendistato professionalizzante non è raggiunta entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, la Giunta regionale provvede in ogni caso, acquisiti i pareri delle organizzazioni di cui al comma 1. La disposizione risulta in contrasto con i principi fondamentali (in materia di tutela e sicurezza del lavoro) e con la norma interposta di cui all'art. 49 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla L. 14 febbraio 2003, n. 30), che prevede l'intesa.

Detta norma, infatti, attribuisce alla Regione un potere di scelta, incompatibile con il regime dell'intesa, caratterizzata dalla paritaria determinazione dell'atto in assenza di indicazioni relative alla prevalenza di una parte sull'altra e, trattandosi di materia rientrante nella competenza concorrente, la disposizione viola il

principio fondamentale contenuto nella legge statale di riferimento e quindi, di conseguenza, il riparto di competenza di cui all'articolo 117 Cost.

La Corte ha altresì specificato che la disciplina della formazione interna attiene all'ordinamento civile e, pertanto, come già più volte ricordato, spetta allo Stato stabilire la relativa normativa.

La Corte con la sentenza n. 268 dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 9 febbraio 2006, n. 4 (Conservazione dello stato di disoccupazione e dei relativi diritti), con la quale la suddetta Regione ha inteso regolamentare le ipotesi nelle quali il lavoratore, pur temporaneamente occupato, può mantenere i benefici dello status di disoccupato, prevedendo in particolare che i lavoratori che accettino un'offerta di lavoro a tempo determinato o di lavoro temporaneo di durata fino a dodici mesi, conservano lo status di disoccupati, indipendentemente dal reddito che ne sia derivato. La Corte ribadisce, infatti, che le disposizioni dirette a regolare, favorendolo, l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro attengono alla tutela del lavoro (così le sentenze 50/2005, 219/2005 e 384/2005) e, come tali, ai sensi l'art. 117, terzo comma, Cost., sono soggette all'osservanza dei principi fondamentali previsti dalla legislazione statale per la competenza legislativa concorrente. Nel caso di specie è il d. lgs. 181/2000 a porre i principi fondamentali in materia di revisione e di razionalizzazione delle procedure di collocamento dei lavoratori.<sup>7</sup>

La Corte, con la prima delle sentenze summenzionate (sentenza n. **24**), ha affermato che per giustificare la previsione secondo la quale la Giunta regionale provvede in ogni caso anche nell'ipotesi in cui l'intesa con le organizzazioni sindacali dei lavoratori e le associazioni dei datori di lavoro sui profili formativi dell'apprendistato professionalizzante non sia raggiunta entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge impugnata, non è sufficiente richiamare la necessità di un

---

<sup>7</sup> D.lgs. 181/2000 (*Disposizioni per agevolare l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, lettera a), della L. 17 maggio 1999, n. 144.*)

Art. 1. Finalità e definizioni.

1. Le disposizioni contenute nel presente decreto stabiliscono: a) i principi fondamentali per l'esercizio della potestà legislativa delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano in materia di revisione e razionalizzazione delle procedure di collocamento, nel rispetto di quanto previsto dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, in funzione del miglioramento dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro e con la valorizzazione degli strumenti di informatizzazione; b) i principi per l'individuazione dei soggetti potenziali destinatari di misure di promozione all'inserimento nel mercato del lavoro, definendone le condizioni di disoccupazione secondo gli indirizzi comunitari intesi a promuovere strategie preventive della disoccupazione giovanile e della disoccupazione di lunga durata.

2. Ad ogni effetto si intendono per: a) «adolescenti», i minori di età compresa fra i quindici e diciotto anni, che non siano più soggetti all'obbligo scolastico; b) «giovani», i soggetti di età superiore a diciotto anni e fino a venticinque anni compiuti o, se in possesso di un diploma universitario di laurea, fino a ventinove anni compiuti, ovvero la diversa superiore età definita in conformità agli indirizzi dell'Unione europea; c) «stato di disoccupazione», la condizione del soggetto privo di lavoro, che sia immediatamente disponibile allo svolgimento ed alla ricerca di una attività lavorativa secondo modalità definite con i servizi competenti; d) «disoccupati di lunga durata», coloro che, dopo aver perso un posto di lavoro o cessato un'attività di lavoro autonomo, siano alla ricerca di una nuova occupazione da più di dodici mesi o da più di sei mesi se giovani; e) «inoccupati di lunga durata», coloro che, senza aver precedentemente svolto un'attività lavorativa, siano alla ricerca di un'occupazione da più di dodici mesi o da più di sei mesi se giovani; f) «donne in reinserimento lavorativo», quelle che, già precedentemente occupate, intendano rientrare nel mercato del lavoro dopo almeno due anni di inattività; g) «servizi competenti», i centri per l'impiego di cui all'articolo 4, comma 1, lettera e) del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, e gli altri organismi autorizzati o accreditati a svolgere le previste funzioni, in conformità delle norme regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

meccanismo idoneo a superare la situazione di stallo determinata dalla mancata intesa.

Infatti per assicurare comunque il raggiungimento del risultato la disciplina regionale avrebbe potuto prevedere l'intervento di un soggetto terzo. Di conseguenza risulta in contrasto con i su indicati parametri costituzionali la drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti, la quale riduce all'espressione di un parere il ruolo dell'altra.

La Corte ha dichiarato altresì l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 7, della legge della Regione Puglia 22 novembre 2005 n. 13 (Disciplina in materia di apprendistato professionalizzante), il quale prevede che «la formazione interna deve avere a oggetto, per un periodo minimo iniziale della durata di venti ore nel primo mese di svolgimento del rapporto, i metodi di organizzazione della produzione e i sistemi di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali». La disciplina della formazione interna, infatti, attiene all'ordinamento civile e, pertanto, come già più volte ricordato, spetta allo Stato stabilire la relativa normativa.

La seconda sentenza in esame, n. **268**, trae origine dal ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri con cui ha impugnato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera o), e terzo comma, nonché agli artt. 3 e 97 della Costituzione, la legge della Regione Puglia del 9 febbraio 2006, n. 4 (Conservazione dello stato di disoccupazione e dei relativi diritti).

Secondo il ricorrente, la legge regionale suddetta è in contrasto con la competenza esclusiva statale in materia di previdenza sociale, nonché con l'attribuzione allo Stato del potere di determinare i principi fondamentali nella materia "tutela e sicurezza del lavoro"; infine, essa determina diseguaglianze tra lavoratori di diverse Regioni e viola i canoni della buona amministrazione.

La Corte ritiene non fondata la questione proposta con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost., in quanto il comma 1 dell'art. 1 della legge della Regione Puglia impugnata espressamente stabilisce che «è escluso ogni effetto delle norme di cui alla presente legge sull'accesso alle prestazioni previdenziali».

Ritiene invece fondata la questione in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in contrasto con il riparto costituzionale delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni.

La Corte ribadisce, infatti, che le disposizioni dirette a regolare, favorendolo, l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro attengono alla tutela del lavoro (così le sentenze 50/2005, 219/2005 e 384/2005) e, come tali, ai sensi l'art. 117, terzo comma, Cost., sono soggette all'osservanza dei principi fondamentali previsti dalla legislazione statale per la competenza legislativa concorrente.

Nell'ambito di siffatta disciplina, la parte attinente alla definizione dello stato di disoccupazione o di inoccupazione, alle regole per acquisire la qualifica di disoccupato, nonché alle evenienze cui si ricollega la perdita della qualifica o la sospensione dei suoi effetti ha rilevante importanza. Al fine di porre i principi della materia, il legislatore statale ha adottato il D.Lgs. 181/2000, nel quale viene definito lo «stato di disoccupazione» nonché le qualità, ai fini della disciplina

sull'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, di «adolescenti», «giovani», «disoccupati di lunga durata», «inoccupati di lunga durata», «donne in reinserimento lavorativo» (art. 1 del D.Lgs. 181/2000 e successive modificazioni). Al di là dell'autoqualificazione, la Corte rileva che l'esame del contenuto conferma il carattere di normativa di principio, in quanto si tratta di normativa che ha carattere polivalente e costituisce il presupposto di un numero indefinito e virtualmente indefinibile di regole attinenti alle varie ipotesi e modalità di regolamentazione dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro.

#### **14. LEALE COLLABORAZIONE**

Con sentenza n. 201 del 6 giugno 2007 la Corte ha stabilito che nel caso di "concorrenza di competenze" occorre rispettare il principio di leale collaborazione: sono, pertanto, illegittimi i fondi con vincolo di destinazione previsti da leggi statali riguardanti materie regionali che, in assenza di ragioni di gestione unitaria, con riferimento alle disposizioni dell'art. 118 Cost., non prevedano il coinvolgimento delle Regioni.

La Corte Costituzionale, con sentenza 6 giugno 2007 n. **201**, nei giudizi di legittimità dell'art. 1, commi 357 e 359, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), promossi dalle Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia, ha dichiarato illegittimi i fondi con vincolo di destinazione previsti da leggi statali riguardanti materie regionali che, non sussistendo ragioni di gestione unitaria con riferimento alle disposizioni dell'art. 118 Cost., non prevedano il coinvolgimento delle Regioni. In tali ipotesi infatti si deve ricorrere al canone della "leale collaborazione", che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze; a tal fine l'individuazione della tipologia più congrua compete alla discrezionalità del legislatore .

Inoltre va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 359, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), nella parte in cui, nell'istituire presso la Presidenza del consiglio dei ministri il fondo per l'innovazione, la crescita e l'occupazione, destinato a finanziare i progetti individuati dal Piano per l'innovazione, la crescita e l'occupazione (PICO), non prevede alcuno strumento idoneo a garantire la leale collaborazione fra Stato e Regioni.

In generale, ha osservato la Corte, *«per le ipotesi in cui ricorra una "concorrenza di competenze", la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione delle interferenze. In tal caso – ove [...] non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa – si deve ricorrere al canone della "leale collaborazione", che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze»*<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> sentenze 50/2005 e 219/2005.

La decisione citata da ultimo ha poi aggiunto che «*a tal fine l'individuazione della tipologia più congrua compete alla discrezionalità del legislatore*». Più in particolare, in un caso in cui la disposizione censurata attribuiva al CIPE l'emissione di delibere per l'individuazione in concreto degli interventi e la ripartizione delle risorse, essa è stata dichiarata illegittima nella parte in cui non prevedeva che l'approvazione da parte di tale comitato delle condizioni e delle modalità di attuazione degli interventi dovesse essere preceduta dall'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

## 15. LIMITI ALLA FUNZIONE LEGISLATIVA

Con la nota sentenza n. 349 del 24 ottobre 2007 la Corte Costituzionale, in applicazione dell'articolo 117, comma 1, Cost. sancisce l'obbligo da parte del legislatore ordinario di rispettare i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali. Il parametro costituzionale in esame impone infatti al legislatore ordinario di rispettare le disposizioni internazionali, con la conseguenza che la norma nazionale incompatibile con la norma della CEDU e dunque con gli "obblighi internazionali" di cui all'art. 117, primo comma, viola per ciò stesso detto parametro. Con l'art. 117, primo comma, si è realizzato, in definitiva, un rinvio mobile alla norma convenzionale di volta in volta conferente, la quale dà vita e contenuto a quegli obblighi internazionali genericamente evocati e, con essi, al parametro, tanto da essere comunemente qualificata "norma interposta" soggetta, a sua volta, come si dirà in seguito, ad una verifica di compatibilità con le norme della Costituzione.

In particolare la sentenza n. **349** trae origine da un giudizio in via incidentale sollevato a seguito delle ordinanze del 20 maggio e del 29 giugno 2006, con cui la Corte di cassazione e la Corte d'appello di Palermo, hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-bis, comma 7-bis, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica) - convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359 - comma aggiunto dall'art. 3, comma 65, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) il quale stabilisce che: «*in caso di occupazioni illegittime di suoli per causa di pubblica utilità, intervenute anteriormente al 30 settembre 1996, si applicano, per la liquidazione del danno, i criteri di determinazione dell'indennità di cui al comma 1, con esclusione della riduzione del 40 per cento. In tal caso l'importo del risarcimento è altresì aumentato del 10 per cento. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche ai procedimenti in corso non definiti con sentenza passata in giudicato*». La suindicata disposizione è sospettata di incostituzionalità in riferimento ai seguenti parametri:

- art. 117, primo comma, della Costituzione,
- art. 111, primo e secondo comma, della Costituzione,
- art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 (di seguito, CEDU), ratificata

e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952),

- art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952 (infra, Protocollo).

In particolare, secondo le ordinanze di rimessione, le disposizioni dello Stato Italiano si porrebbero in contrasto con la Costituzione in quanto, disponendo l'applicabilità ai giudizi in corso della disciplina statale stabilita in tema di risarcimento del danno da occupazione illegittima e quantificando in misura incongrua il relativo indennizzo, violerebbero il principio del giusto processo ed il diritto di proprietà di cui rispettivamente ai citati artt. 6 ed 1, come interpretati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, quindi violerebbero i corrispondenti obblighi internazionali assunti dallo Stato. Inoltre, sussisterebbe un contrasto anche con l'art. 111, primo e secondo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, poiché la previsione della applicabilità delle norme statali in questione ai giudizi in corso violerebbe il principio del giusto processo, in particolare sotto il profilo della parità delle parti, da ritenersi leso da un intervento del legislatore diretto ad imporre una determinata soluzione ad una circoscritta e specifica categoria di controversie.

**La Corte costituzionale ha dichiarato fondata la questione sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma costituzione.**

Il profilo preliminarmente affondato dalla Corte Costituzionale è stato quello relativo alle conseguenze del prospettato contrasto della norma interna con «i vincoli derivanti [...] dagli obblighi internazionali» e, in particolare, con gli obblighi imposti dalle evocate disposizioni della CEDU e del Protocollo addizionale.

In generale, la giurisprudenza consolidata della Corte Costituzionale, nell'interpretare le disposizioni della Costituzione che fanno riferimento a norme e ad obblighi internazionali - segnatamente gli artt. 7, 10 ed 11 Cost. - ha costantemente affermato che l'art. 10, primo comma, Costituzione, il quale sancisce l'adeguamento automatico dell'ordinamento interno alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, concerne esclusivamente i principi generali e le norme di carattere consuetudinario mentre non comprende le norme contenute in accordi internazionali che non riproducano principi o norme consuetudinarie del diritto internazionale.

Per converso, l'art. 10, secondo comma, e l'art. 7 Cost. fanno riferimento a ben identificati accordi, concernenti rispettivamente la condizione giuridica dello straniero e i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica e pertanto non possono essere riferiti a norme convenzionali diverse da quelle espressamente menzionate.

L'art. 11 Cost., il quale stabilisce, tra l'altro, che l'Italia «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni», è invece la disposizione che sulla base dell'interpretazione costante della Corte Costituzionale ha permesso di riconoscere alle norme comunitarie efficacia obbligatoria nel nostro ordinamento.

Con riguardo alle disposizioni della CEDU, la Corte ha più volte affermato che, in mancanza di una specifica previsione costituzionale, le medesime, rese esecutive

nell'ordinamento interno con legge ordinaria, ne acquistano il rango e quindi non si collocano a livello costituzionale. Ha altresì ribadito l'esclusione delle norme meramente convenzionali dall'ambito di operatività dell'art. 10, primo comma, Cost.

La Corte a tale proposito, inoltre ha sottolineato che i diritti fondamentali non possono considerarsi una "materia" in relazione alla quale sia allo stato ipotizzabile, oltre che un'attribuzione di competenza limitata all'interpretazione della Convenzione, anche una cessione di sovranità.

Inoltre nella sentenza si afferma in più occasioni che la incompatibilità della norma interna con la norma della CEDU non può essere superata attraverso la semplice disapplicazione da parte del giudice comune della norma interna. In altre parole, resta da chiedersi se sia possibile attribuire a tali norme, ed in particolare all'art. 1 del Protocollo addizionale, l'effetto diretto, nel senso e con le implicazioni proprie delle norme comunitarie provviste di tale effetto, in particolare la possibilità per il giudice nazionale di applicarle direttamente in luogo delle norme interne con esse confliggenti.

E la risposta fornita in questa sentenza dalla Corte Costituzionale è la seguente. "*allo stato, nessun elemento relativo alla struttura e agli obiettivi della CEDU ovvero ai caratteri di determinate norme consente di ritenere che la posizione giuridica dei singoli possa esserne direttamente e immediatamente tributaria, indipendentemente dal tradizionale diaframma normativo dei rispettivi Stati di appartenenza, fino al punto da consentire al giudice la non applicazione della norma interna confliggente. Le stesse sentenze della Corte di Strasburgo, anche quando è il singolo ad attivare il controllo giurisdizionale nei confronti del proprio Stato di appartenenza, si rivolgono allo Stato membro legislatore e da questo pretendono un determinato comportamento. Ciò è tanto più evidente quando, come nella specie, si tratti di un contrasto "strutturale" tra la conferente normativa nazionale e le norme CEDU così come interpretate dal giudice di Strasburgo e si richieda allo Stato membro di trarne le necessarie conseguenze.*"

E' dunque, secondo la Corte, alla luce della complessiva disciplina stabilita dalla Costituzione, che deve essere preso in considerazione e sistematicamente interpretato l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto parametro rispetto al quale valutare la compatibilità della norma censurata con l'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, così come interpretato dalla Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo.

Il primo dato preso in esame dalla sentenza è la lacuna esistente prima della sostituzione di detta norma da parte dell'art. 2 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), per il fatto che la violazione di obblighi internazionali derivanti da norme di natura convenzionale non contemplate dall'art. 10 e dall'art. 11 Cost. da parte di leggi interne comportava l'incostituzionalità delle medesime solo con riferimento alla violazione diretta di norme costituzionali. E ciò si verificava a dispetto di uno degli elementi caratterizzanti dell'ordinamento giuridico fondato sulla Costituzione, costituito dalla forte apertura al rispetto del diritto internazionale e più in generale delle fonti esterne, ivi comprese quelle richiamate dalle norme di diritto internazionale privato; e nonostante l'espressa rilevanza della violazione delle norme internazionali oggetto di altri e specifici parametri costituzionali.

Tuttavia, tale violazione di obblighi internazionali non riusciva ad essere scongiurata adeguatamente dal solo strumento interpretativo; per le norme della CEDU, come già accennato neppure era (ed è) ammissibile il ricorso alla "non applicazione" utilizzabile per il diritto comunitario.

Il nuovo testo dell'art. 117, primo comma, Cost., ha colmato la predetta lacuna e, in armonia con le Costituzioni di altri Paesi europei, si collega, a prescindere dalla sua collocazione sistematica nella Carta costituzionale, al quadro dei principi che espressamente già garantivano a livello primario l'osservanza di determinati obblighi internazionali assunti dallo Stato.

Tuttavia la Corte ribadisce che anche con il nuovo testo dell'art. 117, primo comma, Cost., non si può comunque attribuire rango costituzionale alle norme contenute in accordi internazionali, oggetto di una legge ordinaria di adattamento, com'è il caso delle norme della CEDU. Il parametro costituzionale in esame comporta, infatti, l'obbligo del legislatore ordinario di rispettare dette norme, con la conseguenza che la norma nazionale incompatibile con la norma della CEDU e dunque con gli "obblighi internazionali" di cui all'art. 117, primo comma, viola per ciò stesso tale parametro costituzionale. Con l'art. 117, primo comma, si è realizzato, in definitiva, un rinvio mobile alla norma convenzionale di volta in volta conferente, la quale dà vita e contenuto a quegli obblighi internazionali genericamente evocati e, con essi, al parametro, tanto da essere comunemente qualificata "norma interposta"; e che è soggetta a sua volta, come si dirà in seguito, ad una verifica di compatibilità con le norme della Costituzione.

Ne consegue che al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme. Qualora ciò non sia possibile, ovvero dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale 'interposta', egli deve investire la Corte Costituzionale della relativa questione di legittimità rispetto al parametro dell'art. 117, primo comma.

In relazione alla CEDU, inoltre, occorre tenere conto della sua peculiarità rispetto alla generalità degli accordi internazionali, peculiarità che consiste nel superamento del quadro di una semplice somma di diritti ed obblighi reciproci degli Stati contraenti. Questi ultimi hanno istituito un sistema di tutela uniforme dei diritti fondamentali. L'applicazione e l'interpretazione del sistema di norme è attribuito beninteso in prima battuta ai giudici degli Stati membri, cui compete il ruolo di giudici comuni della Convenzione. La definitiva uniformità di applicazione è invece garantita dall'interpretazione centralizzata della CEDU attribuita alla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, cui spetta la parola ultima e la cui competenza «si estende a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi protocolli che siano sottoposte ad essa nelle condizioni previste» dalla medesima (art. 32, comma 1, della CEDU). Gli stessi Stati membri, peraltro, hanno significativamente mantenuto la possibilità di esercitare il diritto di riserva relativamente a questa o quella disposizione in occasione della ratifica, così come il diritto di denuncia successiva, sì che, in difetto dell'una e dell'altra, risulta palese la totale e consapevole accettazione del sistema e delle sue implicazioni. In considerazione di questi caratteri della Convenzione, la rilevanza di quest'ultima, così come interpretata dal "suo" giudice, rispetto al diritto interno è certamente diversa rispetto a quella della generalità degli accordi

internazionali, la cui interpretazione rimane in capo alle Parti contraenti, salvo, in caso di controversia, la composizione del contrasto mediante negoziato o arbitrato o comunque un meccanismo di conciliazione di tipo negoziale.

Date queste premesse la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5-bis, comma 7-bis, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, introdotto dall'art. 3, comma 65, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica). Infatti tale norma, non prevedendo un ristoro integrale del danno subito per effetto dell'occupazione acquisitiva da parte della pubblica amministrazione, corrispondente al valore di mercato del bene occupato, è in contrasto con gli obblighi internazionali sanciti dall'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 (CEDU), che stabilisce testualmente: "ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale" e per ciò stesso viola l'art. 117, primo comma, della Costituzione.<sup>9</sup>

## 16. LIVELLI ESSENZIALI

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 387 del 23 novembre 2007 interviene in materia di livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m) precisando che l'ambito materiale della «tutela della salute» rientra nella potestà legislativa concorrente ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost.; pertanto si deve riconoscere allo Stato il potere di fissare la quantità, la qualità e la tipologia delle prestazioni cui tutti gli utenti hanno diritto nell'intero territorio nazionale.

La deroga alla competenza legislativa delle Regioni, in favore di quella dello Stato, è ammessa nei limiti necessari ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano, in ipotesi, assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato. Alle Regioni, invero, sarà sempre possibile fornire, con proprie risorse, prestazioni aggiuntive tese a migliorare ulteriormente il livello delle prestazioni, oltre la soglia minima uniforme prescritta dalla legge statale.

La Corte, proseguendo il ragionamento qui brevemente illustrato, afferma che l'inquadramento della libertà di scelta dell'utente tra strutture pubbliche e private, autorizzate alla prevenzione, cura e riabilitazione delle tossicodipendenze,

---

<sup>9</sup> Si segnalano i seguenti commenti:

- a cura di Claudio Zanghi, intitolato "La Corte costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell'uomo ed interpreta l'art. 117 della Costituzione: le sentenze n. 348 e 349 del 2007", disponibile al seguente indirizzo: <http://www.giurcost.org/studi/zanghi.htm>;
- a cura di Renzo Dickman, "Corte Costituzionale e diritto internazionale nel sindacato delle leggi per contrasto con l'articolo 117, primo comma, della Costituzione (nota a Corte Cost., 22 ottobre 2007, n. 348, e 24 ottobre 2007, n. 349), disponibile sul sito: <http://www.federalismi.it/federalismi/appI/MostraDoc.cfm?Artid=8789>.

nell'ambito normativo dell'art. 117, comma 2, lettera m), Cost., non solo è concettualmente inappropriato, ma comporta conseguenze lesive dell'autonomia regionale, in quanto consente il superamento dei confini tra principi fondamentali della materia, riservati alla legislazione dello Stato, e la disciplina di dettaglio, riservata alle Regioni, tipici della competenza ripartita di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., nel cui ambito ricade la normativa impugnata, volta alla tutela della salute dei tossicodipendenti.

In particolare con la sentenza n. **387/2007**, la Corte Costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-*quiquiesdecies* del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (*Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309*), nel testo integrato dalla relativa legge di conversione 21 febbraio 2006, n. 49, nella parte in cui definisce la rubrica dell'art. 116 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (*Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza*); dichiara altresì inammissibili o non fondate le altre questioni di legittimità costituzionale sollevate.

I ricorsi sono stati presentati dalle Regioni Toscana, Lazio, Emilia-Romagna, Liguria, Piemonte ed Umbria, che hanno promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4-*octies*, 4-*undecies*, 4-*quaterdecies*, 4-*quiquiesdecies*, 4-*sexiesdecies*, 4-*vicies ter*, commi 27, 28, 29 e 30, ed, in via consequenziale, degli artt. 4, 4-*bis*, 4-*ter*, 4-*sexies*, 4-*septies* e 4-*vicies bis* del decreto-legge n. 272/2005, per violazione degli artt. 5, 97, 117 – anche in relazione all'art. 32 Cost. –, 118, 119 e 120 della Costituzione e del principio di leale collaborazione.

La Suprema Corte ritiene che la questione relativa al comma 9 dell'art. 116 del d.P.R. n. 309 del 1990, come sostituito dall'art. 4-*quiquiesdecies* del decreto-legge n. 272 del 2005 è fondata. La sopra citata disposizione, nella parte in cui modifica i commi 1 e 2 dell'art. 116 del d.P.R. n. 309 del 1990, qualifica la libertà di scelta dell'utente tra strutture pubbliche e private (autorizzate alla prevenzione, cura e riabilitazione delle tossicodipendenze) come «livello essenziale delle prestazioni ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione». Dizione analoga compare nella rubrica del medesimo articolo.

La Corte precisa in merito che l'attribuzione allo Stato della competenza trasversale ed esclusiva di cui all'art. 117, comma secondo, lettera m), Cost. si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi delle prestazioni, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale, in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali.

La normativa impugnata rientra nell'ambito materiale della «tutela della salute», e come già affermato assegnata alla potestà legislativa concorrente ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost.; pertanto si deve riconoscere allo Stato il potere di

fissare la quantità, la qualità e la tipologia delle prestazioni cui tutti gli utenti hanno diritto nell'intero territorio nazionale.

La natura intrinseca dei livelli essenziali delle prestazioni, previsti dalla norma costituzionale esclude, per evidenti ragioni logico-giuridiche, che la stessa norma possa essere indicata come fondamento di un principio di libertà di scelta, da parte dell'utente, tra strutture pubbliche e private operanti nel campo della prevenzione, cura e riabilitazione delle tossicodipendenze. Questo principio introduce in capo all'utente un diritto non incidente sui livelli quantitativi e qualitativi delle prestazioni; inerisce invece, ad una libertà di autodeterminazione dell'utente.

Le altre norme (artt. 4-*undecies*, 4-*quaterdecies* e 4-*vicies ter*, commi 27, 28, 29 e 30, promosse per violazione dell'art. 117 Cost.) riguardanti la qualificazione della libertà di scelta tra strutture pubbliche e private come principio fondamentale in materia di prevenzione, cura e riabilitazione degli stati di tossicodipendenza, si limitano a ribadire il principio di libera scelta del tossicodipendente e pertanto non determinano alcuna lesione delle competenze legislative regionali.

## **17. ORDINAMENTO CIVILE**

La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 39 del 20 febbraio 2007, dichiara che spetta alla regione la determinazione della misura del canone in materia di usi civici.

La sentenza risulta di particolare interesse anche perché afferma che, nel caso di specie, le su indicate funzioni attribuite alle regioni, realizzano i principi di adeguatezza, sussidiarietà e differenziazione di cui al novellato articolo 118 Costituzione, garantendo l'idoneo esercizio unitario delle medesime .

In particolare, la sentenza n. 39 si pronuncia sul giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della sentenza del Commissario regionale per il riordino degli usi civici in Abruzzo del 21 ottobre 2005 promosso con ricorso della Regione Abruzzo.

A tale proposito, la Corte dichiara che non spettava allo Stato, e per esso al Commissario regionale per il riordino degli usi civici in Abruzzo, dichiarare la legittimazione delle occupazioni abusive dei terreni gravati da usi civici, né determinare la somma di danaro che, *ex art.* 10 della legge n. 1766 del 1927, l'occupante abusivo doveva versare per potersi giovare della legittimazione, e, conseguentemente annulla, in tali limiti, la sentenza n. 25 emessa dal Commissario regionale per il riordino degli usi civici in Abruzzo.

La Regione ricorrente osserva che, essendo state trasferite alle Regioni, per effetto degli artt. 66 e 71 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 delle legge 22 luglio 1975, n. 382), tutte le funzioni amministrative in materia di usi civici, ivi comprese quelle relative al procedimento di legittimazione, con l'atto

impugnato sono state lese competenze costituzionalmente ad essa medesima attribuite.

Preliminarmente, la Corte ribadisce il principio secondo il quale è considerato «idoneo ad innescare un conflitto di attribuzione qualsiasi atto o comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla regione, purché sia dotato di efficacia o di rilevanza esterna e sia diretto ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza il cui svolgimento possa determinare un'invasione della altrui sfera di attribuzioni».

Nel merito la Corte ritiene fondato il ricorso, in quanto possono realizzare violazione di attribuzioni costituzionalmente rilevanti gli atti lesivi di funzioni rimesse alle Regioni, come nel caso attualmente in esame, dal d.P.R. n. 616 del 1977<sup>10</sup>. Va, infine, considerato che, per effetto della entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 118 della Costituzione, l'attribuzione di queste funzioni costituisce realizzazione, nella indicata materia, dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, dato che la loro allocazione a livello regionale ne permette l'idoneo esercizio unitario.

Poiché nel presente caso il Commissario ha esorbitato dai limiti che, in materia, competevano alla funzione giurisdizionale, provvedendo a dichiarare la legittimazione e determinando la misura del canone *ex art. 10* della legge 1766 del 1927, ne deriva che ha invaso l'ambito di attribuzioni riservato alla Regione.

## **18. ORGANIZZAZIONE (personale regionale)**

La Corte costituzionale si è pronunciata in materia di organizzazione del personale regionale con la sentenza n. 103 del 23 marzo 2007 con cui dichiara illegittimo l'art. 3, comma 7 della legge 15 luglio 2002, n. 145 che prevedeva la decadenza automatica degli incarichi dirigenziali affermando che la revoca di detti incarichi può essere disposta solo per inadempienze e previo avviso di inizio del procedimento.

Sempre con riferimento alla disciplina applicabile alle figure direttoriali e dirigenziali la Corte con sentenza n. 104, depositata il 23 marzo 2007, ha esaminato alcune questioni di legittimità costituzionale relative a disposizioni legislative della Regione Lazio e della Regione Siciliana in materia di regime della dirigenza nelle aziende sanitarie locali e nelle aziende ospedaliere, nonché nell'amministrazione e negli enti regionali.

Nel caso di specie il direttore generale dell'Asl viene qualificato dalle norme regionali del Lazio, come una figura tecnico-professionale che ha il compito di perseguire, nell'adempimento di un'obbligazione di risultato (oggetto di un contratto di lavoro autonomo), gli obiettivi gestionali e operativi definiti dal piano sanitario regionale (a sua volta elaborato in armonia con il piano sanitario

---

<sup>10</sup> sentenza n. 559 del 1988

nazionale), dagli indirizzi della Giunta, dal provvedimento di nomina e dal contratto di lavoro con l'amministrazione regionale.

La decadenza automatica del direttore generale allo scadere del novantesimo giorno dall'insediamento del Consiglio regionale, prevista nella Regione Lazio, non soddisfa l'esigenza di preservare un rapporto diretto fra organo politico e direttore generale e, quindi, la «coesione tra l'organo politico regionale e gli organi di vertice dell'apparato burocratico».

La decadenza dell'incarico di direttore generale è collegata al verificarsi di un evento - il decorso di novanta giorni dall'insediamento del Consiglio regionale - che è indipendente dal rapporto tra organo politico e direttori generali di Asl. Dunque, il direttore generale viene fatto cessare dal rapporto (di ufficio e di lavoro) con la Regione per una causa estranea alle vicende del rapporto stesso, e non sulla base di valutazioni concernenti i risultati aziendali o il raggiungimento degli obiettivi di tutela della salute e di funzionamento dei servizi, o - ancora - per una delle altre cause che legittimerebbero la risoluzione per inadempimento del rapporto. La Corte stabilisce che dette norme violano l'articolo 97 cost. in quanto la dipendenza funzionale del dirigente non può diventare dipendenza politica.

Sempre in materia di personale, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 95, ha dichiarato illegittima la disposizione che prevedeva, anche per il personale in missione o viaggio di servizio all'estero dipendente dalle regioni, il rimborso delle spese di viaggio in aereo, nel limite delle spese per la classe economica in quanto la legge statale può, nei confronti delle regioni, prescrivere obiettivi (ad esempio, il contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio le modalità e gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi.

La sentenza n. 412, se letta congiuntamente alla su esposta pronuncia n. 95, permette agevolmente di comprendere i limiti entro cui la Corte Costituzionale considera legittima una disposizione di spesa contenuta in una legge statale volta ad incidere sull'ordinamento regionale in materia finanziaria. La Corte infatti con la sentenza n. 412 ha dichiarato infondate alcune questioni sollevate su alcune disposizioni della legge finanziaria 2006 relative al limite di spesa complessiva per il personale delle amministrazioni regionali, degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale affermando che *"non è illegittima l'imposizione, da parte dello Stato, del limite alla spesa complessiva del personale previsto dall'art. 1, comma 198, della legge n. 266 del 2005, poiché trattasi di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica (materia oggetto di potestà legislativa concorrente) e perché una simile disposizione può dar luogo, nell'organizzazione degli uffici, ad inconvenienti di mero fatto, come tali non incidenti sul piano della legittimità costituzionale"*. Sul tema ha altresì richiamato la sentenza n. 169 del 2007, che ha escluso in fattispecie analoghe la violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione.

La Corte costituzionale, con sentenza n. **103** del 23 marzo 2007, nel dichiarare illegittimo l'art. 3, comma 7 della legge 15 luglio 2002, n. 145 (*Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato*) che prevedeva la decadenza automatica degli incarichi dirigenziali.

Nella pronuncia in rassegna il giudice delle leggi ha effettuato un'approfondita ricognizione dell'evoluzione normativa in materia di dirigenza, evidenziando *-in primis-* che con la riforma del 1997-1998, *"sul piano strutturale, è stata completata l'attuazione del processo di contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti ed è stato definitivamente introdotto il principio della temporaneità degli incarichi connessi al rapporto di ufficio"*.

Inoltre il legislatore ha fissato una netta distinzione tra il potere di indirizzo politico-amministrativo e l'attività gestionale svolta dai dirigenti, la quale ha avuto come conseguenze:

- 1) l'ampliamento delle competenze dirigenziali, l'esercizio delle quali deve essere valutato tenendo conto, in particolare, dei risultati *"dell'attività amministrativa e della gestione"*(2);
- 2) un maggiore rigore nell'accertamento della responsabilità dei dirigenti stessi (cfr. sentenza Corte cost. n. 193/2002), che presuppone un efficace sistema valutativo in relazione agli obiettivi programmati.

La sentenza rileva, inoltre, che la prevista contrattualizzazione della dirigenza non implica che la P.A. abbia la possibilità di recedere liberamente dal rapporto stesso (come già evidenziato con sentenza Cort cost. n. 313/1996): diversamente si verrebbe ad instaurare uno stretto legame fiduciario tra le parti, che non consentirebbe ai dirigenti generali di svolgere in modo autonomo e imparziale la propria attività gestoria.

Pertanto il rapporto di ufficio, anche se caratterizzato dalla temporaneità dell'incarico, *"deve essere connotato da specifiche garanzie, le quali presuppongano che esso sia regolato in modo tale da assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa e una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione"*. Questo al fine di consentire che il dirigente generale possa espletare la propria attività in conformità ai principi di imparzialità e di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.).

La Corte è poi passata ad esaminare la disciplina di cui alla legge 145/2002 che, per quanto attiene al rapporto di servizio, ha ripristinato l'accesso alla qualifica mediante concorso per esame e corso-concorso selettivo di formazione ed ha abolito il ruolo unico, prevedendo il ruolo dei dirigenti per ciascuna amministrazione statale.

La Consulta ha quindi dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 3, comma 7, della legge 145/2002 nella parte in cui dispone che gli incarichi dirigenziali *"cessano il sessantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della presente legge, esercitando i titolari degli stessi in tale periodo esclusivamente le attività di ordinaria amministrazione"*.

Ha osservato la Corte che la norma *de quo*, prevedendo un meccanismo (cosiddetto *spoils system una tantum*) di cessazione automatica, *ex lege* e generalizzata degli incarichi dirigenziali di livello generale si pone in contrasto con gli artt. 97 e 98 della Costituzione.

La suddetta disposizione, infatti - determinando un'interruzione automatica del rapporto di ufficio ancora in corso prima dello spirare del termine stabilito - viola,

in carenza di garanzie procedurali, *"i principi costituzionali e, in particolare, il principio di continuità dell'azione amministrativa che è strettamente correlato a quello di buon andamento dell'azione stessa"*.

Ad avviso della Corte, le disposizioni che hanno riformato la P.A. hanno, infatti, disegnato un nuovo modulo di azione che misura il rispetto del canone dell'efficacia e dell'efficienza *"alla luce dei risultati che il dirigente deve perseguire, nel rispetto degli indirizzi posti dal vertice politico, avendo a disposizione un periodo di tempo adeguato, modulato in ragione della peculiarità della singola posizione dirigenziale e del contesto complessivo in cui la stessa è inserita"*.

Pertanto la previsione di un'anticipata cessazione *ex lege* del rapporto in corso impedisce che l'attività del dirigente possa espletarsi in conformità al modello di azione indicato.

Ha precisato in particolare la Corte che per la revoca degli incarichi dirigenziali *"è necessario che sia comunque garantita la presenza di un momento procedimentale di confronto dialettico tra le parti"* nell'ambito del quale:

- a) l'amministrazione esterni le ragioni per le quali ritenga di non consentirne la prosecuzione sino alla scadenza contrattualmente prevista;
- b) al dirigente sia assicurata la possibilità di far valere il diritto di difesa, prospettando i risultati delle proprie prestazioni e delle competenze organizzative esercitate per il raggiungimento degli obiettivi posti dall'organo politico e individuati nel contratto

Con la successiva sentenza n. **104** si rilevano, in particolare, oltre a dichiarazioni di inammissibilità e di infondatezza :

- la dichiarazione di illegittimità costituzionale del combinato disposto dell'articolo 71, commi 1, 3 e 4, lettera a), della legge della Regione Lazio 17 febbraio 2005, n. 9 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2005), e dell'articolo 55, comma 4, della legge della Regione Lazio 11 novembre 2004, n. 1 (Nuovo Statuto della Regione Lazio), nella parte in cui prevede che i direttori generali delle Asl decadono dalla carica il novantesimo giorno successivo alla prima seduta del Consiglio regionale, salvo conferma con le stesse modalità previste per la nomina; che tale decadenza opera a decorrere dal primo rinnovo, successivo alla data di entrata in vigore dello Statuto; che la durata dei contratti dei direttori generali delle Asl viene adeguata di diritto al termine di decadenza dall'incarico;
- la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 96 della legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002), nella parte in cui prevede che gli incarichi di cui ai commi 5 e 6 già conferiti con contratto possono essere revocati entro novanta giorni dall'insediamento del dirigente generale nella struttura cui lo stesso è preposto.

Con sei ordinanze di identico contenuto il Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'articolo 55, comma 4, della legge della Regione Lazio n. 1/2004 (Nuovo Statuto della Regione Lazio), e dell'articolo 71, commi 1, 3 e 4, lettera a), della legge della Regione Lazio n. 9/

2005 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2005), in riferimento agli articoli 97, 32, 117, terzo comma, ultimo periodo, e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

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

Il Consiglio di Stato ha prospettato la violazione dell'art. 97 Cost. sul presupposto che le disposizioni censurate, ricollegando la cessazione dalla carica al rinnovo del Consiglio regionale, manifestano «l'evidente finalità di consentire alle forze politiche di cui è espressione il nuovo Consiglio di sostituire i preposti agli organi istituzionali» degli enti che dipendono dalla Regione. Ne discenderebbe «una cesura nella continuità dell'azione amministrativa esplicita dal titolare della carica», e ciò non in dipendenza di una valutazione dell'attività svolta, ma come conseguenza di un evento oggettivo, quale - appunto - l'insediamento del nuovo Consiglio all'esito della consultazione elettorale; donde il contrasto con i principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione.

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

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

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

La decadenza automatica del direttore generale allo scadere del novantesimo giorno dall'insediamento del Consiglio regionale, prevista nella Regione Lazio, non soddisfa l'esigenza di preservare un rapporto diretto fra organo politico e direttore generale e, quindi, la «coesione tra l'organo politico regionale e gli organi di vertice dell'apparato burocratico. Infatti, essa interviene anche nel caso in cui la compagine di governo regionale venga confermata dal risultato elettorale che ha

portato all'elezione del nuovo Consiglio. Né alla menzionata esigenza supplisce l'eventuale conferma del direttore generale, non essendo previsto che essa sia preceduta da un'apposita valutazione, né che sia motivata.

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

La Corte riscontra quindi una violazione, da parte delle disposizioni censurate, dell'art. 97 Cost., sotto il duplice profilo dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione.

L'art. 97 Cost. sottopone gli uffici pubblici ad una riserva (relativa) di legge, sottraendoli all'esclusiva disponibilità del governo; stabilisce che gli uffici pubblici siano organizzati secondo i principi di imparzialità ed efficienza; prevede che l'accesso ai pubblici uffici avvenga, di norma, mediante procedure fondate sul merito e la Corte ha costantemente affermato che «il principio di imparzialità stabilito dall'art. 97 della Costituzione - unito quasi in endiadi con quelli della legalità e del buon andamento dell'azione amministrativa - costituisce un valore essenziale cui deve informarsi, in tutte le sue diverse articolazioni, l'organizzazione dei pubblici uffici».

La Corte, poi, ha affermato che gli articoli 97 e 98 Cost. sono corollari dell'imparzialità, in cui si esprime la distinzione tra politica e amministrazione, tra l'azione del governo - normalmente legata alle impostazioni di una parte politica, espressione delle forze di maggioranza - e l'azione dell'amministrazione, che, «nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, è vincolata invece ad agire senza distinzione di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obbiettivate dall'ordinamento».

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

Proprio con riferimento ai dirigenti, del resto, la Corte ha sottolineato che la disciplina privatistica del loro rapporto di lavoro non ha abbandonato le «esigenze del perseguimento degli interessi generali» (sentenza n. 275 del 2001); che, in questa logica, essi godono di «specifiche garanzie» quanto alla verifica che gli incarichi siano assegnati «tenendo conto, tra l'altro, delle attitudini e delle capacità

professionali» e che la loro cessazione anticipata dall'incarico avvenga in seguito all'accertamento dei risultati conseguiti (sentenza n. 193 del 2002; ordinanza n. 11 del 2002); che il legislatore, proprio per porre i dirigenti (generali) «in condizione di svolgere le loro funzioni nel rispetto dei principi d'imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione [...], ha accentuato [con il d.lgs. n. 80 del 1998] il principio della distinzione tra funzione di indirizzo politico-amministrativo degli organi di governo e funzione di gestione e attuazione amministrativa dei dirigenti» (ordinanza n. 11 del 2002).

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

In conclusione, secondo la Corte, l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione esigono che la posizione del direttore generale sia circondata da garanzie; in particolare, che la decisione dell'organo politico relativa alla cessazione anticipata dall'incarico del direttore generale di Asl rispetti il principio del giusto procedimento. La dipendenza funzionale del dirigente non può diventare dipendenza politica. Il dirigente è sottoposto alle direttive del vertice politico e al suo giudizio, ed in seguito a questo può essere allontanato. Ma non può essere messo in condizioni di precarietà che consentano la decadenza senza la garanzia del giusto procedimento.<sup>11</sup>

Con sentenza n. **95**, depositata il 21 marzo 2007, la Corte Costituzionale si è pronunciata su cinque ricorsi proposti, in via principale, dalle Regioni Valle d'Aosta, Piemonte, Campania, Trentino-Alto Adige ed Emilia-Romagna, con i quali sono state promosse questioni di legittimità costituzionale relative ai commi 214 e 216 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006).

La Corte, mentre ha dichiarato non fondate le questioni concernenti il comma 214 dell'art. 1 della legge n. 266/2005, ha accolto le questioni relative al successivo comma 216, dichiarandone l'illegittimità costituzionale nella parte in cui si applica al personale delle Regioni e degli enti locali.

Il comma 216 dell'art. 1 della legge n. 266/2005, era stato censurato dalle regioni ricorrenti nella parte in cui prevedeva che *“ai fini del contenimento della spesa pubblica, al personale appartenente alle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, che si reca in missione o viaggio di servizio all'estero, il rimborso*

---

11 In materia di *spoil system* si segnalano i seguenti commenti, pubblicati sulla rivista telematica Lexitalia.it e consultabili presso il settore:

- L. OLIVERI, "L'oggettiva incostituzionalità dello spoil system e gli errori della legge costituzionale 3/2001";
- F. CASTIELLO, "Lo *spoil system* in Italia";
- F. CASTIELLO, "Spoil system dei Direttori generali delle AA.SS.LL del Lazio. Atto secondo".

*delle spese di viaggio in aereo spetta nel limite delle spese per la classe economica'.*

La Corte ha ritenuto che, *"nel negare il rimborso delle spese di viaggio aereo in classi superiori a quella economica al personale appartenente alle Regioni e agli enti locali, tale norma lede l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, perché non stabilisce un parametro generale di contenimento della spesa, ma un precetto specifico e puntuale sull'entità di questa".*

La Corte Costituzionale, con giurisprudenza costante, ha affermato che la previsione, da parte della legge statale, di un limite all'entità di una singola voce di spesa della Regione non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve, di conseguenza, in un'indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost all'autonomia finanziaria delle Regioni. Ne consegue che la legge statale può solo, nei confronti delle regioni, prescrivere obiettivi (ad esempio, il contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio le modalità e gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi (si segnalano in tal senso, fra le tante, le sentenze n. 88 del 2006, n. 449 e n. 417 del 2005 e n. 390 e n. 36 del 2004).

Infine, la Corte ritiene irrilevante, contrariamente a quanto osservato dalla Avvocatura dello Stato, la restrizione dell'ambito di applicazione della norma censurata introdotta dal comma 468 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (il quale prevede che *"Le disposizioni di cui al comma 216 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, non si applicano al personale con qualifica non inferiore a dirigente di prima fascia e alle categorie equiparate, nonché ai voli transcontinentali superiori alle cinque ore"*). Tale restrizione, infatti, non è generalizzata, non opera retroattivamente e, in ogni caso, non muta la natura del vincolo posto dalla norma censurata.

La Corte conclude quindi nel dichiarare l'illegittimità costituzionale del denunciato comma 216, per contrasto con gli articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione., non solo, nella parte in cui esso si applica al personale delle Regioni, ma anche nella parte in cui si applica anche agli enti locali.

Con sentenza 5 dicembre 2007 n. **412** collegata, per le motivazioni già accennate, alla sentenza n. 95, la Corte Costituzionale ha dichiarato:

- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 204, primo periodo, della legge n. 266 del 2005 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2006), come sostituito dall'art. 30 del decreto-legge n. 223 del 2006 (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 n. 248 del 2006, sollevate, in riferimento artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, dalle Regioni Veneto e Toscana;

- non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 1, del decreto-legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2006, sollevata dalla Regione Veneto;
- estinto il giudizio concernente le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 204, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 come sostituito dall'art. 30 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, sollevate, in riferimento agli artt. 116, primo comma, 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione, 2, primo comma, lettere a) e b), 3, primo comma, lettera f), e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dalla Regione Valle d'Aosta;
- cessata la materia del contendere relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 204, secondo periodo, della legge n. 266 del 2005 – come sostituito dall'art. 30 del decreto-legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2006 –, e dell'art. 1, comma 204-bis, della legge n. 266 del 2005 – introdotto dallo stesso art. 30 del decreto-legge n. 223 del 2006 –, sollevate, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dalla Regione Veneto.

Le Regioni Veneto, Toscana e Valle d'Aosta, con distinti ricorsi, hanno impugnato, tra l'altro, gli artt. 30 e 34, 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.

In particolare, la Regione Veneto ha proposto in via principale questioni di legittimità costituzionale degli artt. 30 e 34, comma 1, del d. l. n. 223 del 2006, denunciando la violazione degli artt. 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.

Si ricorda comunque che la Regione Toscana e la Regione Valle d'Aosta hanno proposto questione di legittimità costituzionale del solo art. 30 del d. l. n. 223 del 2006 convertito in legge, denunciando la violazione, la prima, degli artt 117 e 119 Cost. e, la seconda, degli artt. 116, primo comma, 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., 2, primo comma, lettere a) e b), 3, primo comma, lettera f), e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Le Regioni Veneto e Toscana hanno evidenziato, innanzitutto, che il divieto di assunzioni previsto dal testo dell'art. 1, comma 204, primo periodo, della legge n. 266 del 2005 introdotto dall'art. 30 del d. l. n. 223 del 2006 contrasterebbe con gli artt. 117 e 119 Cost. (ad avviso della Regione Veneto anche con l'art. 118 Cost.),

perché violerebbe l'autonomia regionale in materia di ordinamento degli uffici e in materia spesa.”

La Corte, nel dichiarare la questione non fondata, ha rilevato di avere già affermato *“che non è illegittima l'imposizione, da parte dello Stato, del limite alla spesa complessiva del personale previsto dall'art. 1, comma 198, della legge n. 266 del 2005, poiché trattasi di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica (materia oggetto di potestà legislativa concorrente) e perché una simile disposizione può dar luogo, nell'organizzazione degli uffici, ad inconvenienti di mero fatto, come tali non incidenti sul piano della legittimità costituzionale (sentenza n. 169 del 2007, che ha escluso in fattispecie analoghe la violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione<sup>12</sup>)”*.

Infatti, il primo periodo del comma 204 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, nel testo introdotto dall'art. 30 del d. l. n. 223 del 2006, non fa altro che prevedere, al fine di assicurare il rispetto in concreto di una legittima misura di coordinamento finanziario, una sanzione a carico degli enti che non rispettino il limite posto alla spesa per il personale.

L'art. 1, comma 204, della legge n. 266 del 2005, invece, non impone alcun divieto di assunzioni a Regioni ed enti locali che rispettino i limiti generali di spesa per il personale. Il divieto è previsto solamente a carico degli enti che abbiano violato quei limiti generali e pertanto, a differenza delle disposizioni censurate dalle sentenze della Corte richiamate per ultime, si tratta di norme che fanno corpo con i principi generali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

La Regione Veneto impugna anche l'art. 34, comma 1, del d. l. n. 223 del 2006 e lamenta che la norma, aggiungendo all'art. 24, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), un ulteriore periodo secondo il quale i criteri per l'individuazione dei trattamenti accessori massimi dovuti per gli incarichi di uffici dirigenziali di livello generale sono stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, in base a principi di contenimento della spesa e di uniformità e perequazione, viola gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., perché non detta un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica e non consente al legislatore regionale di porre in essere alcuna normativa di dettaglio.

Nel dichiarare la questione non fondata, la Corte osserva come la ricorrente trascura di considerare che le disposizioni del Capo II del Titolo II del d. lgs. n. 165 del 2001 (tra le quali è compreso anche l'art. 24) si applicano solamente *«alle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo»* (art. 13) e che il successivo art. 27 dello stesso d. lgs. n. 165 stabilisce che *«le regioni a statuto ordinario, nell'esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare, e le altre pubbliche amministrazioni, nell'esercizio della propria*

---

<sup>12</sup> Con la sentenza n. 169/2007 la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'originario comma 204 dello stesso art. 1 (che prevedeva un periodico monitoraggio al fine di controllare l'effettivo rispetto del limite previsto dal comma 198), in quanto disposizione che si saldava direttamente con il precedente comma 198. Inoltre, più in generale, la Corte ha rigettato la questione di legittimità costituzionale delle norme statali dirette ad assicurare la concreta realizzazione delle misure di coordinamento finanziario (sentenze n. 35 del 2005 e n. 376 del 2003).

*potestà statutaria e regolamentare, adeguano ai principi dell'articolo 4 e del presente capo i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità».*

Conseguentemente la doglianza della Regione Veneto non ha ragion d'essere. Infatti, i criteri per l'individuazione dei trattamenti accessori massimi dettati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri contemplato dalla norma censurata si applicheranno esclusivamente agli incarichi di direzione di uffici dirigenziali di livello generale delle amministrazioni statali e le Regioni non saranno vincolate a quei criteri.

## **19. PESCA**

Con la sentenza n. 81 la Corte Costituzionale dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, lettera b); 3, comma 1, lettera d); 7, commi 7, lettere a) e c), e 8; 12; 13; 14, comma 1, lettera a), della legge della Regione Toscana 7 dicembre 2005, n. 66 (Disciplina delle attività di pesca marittima e degli interventi a sostegno della pesca marittima e dell'acquacoltura) sollevata in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo comma, della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Dichiara altresì non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 1, lettera c); 10 e 11, della citata legge regionale, sollevata in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettere a), e) ed s), e 118, primo comma, della Costituzione. Tutte le altre questioni sottoposte all'attenzione della Corte sono state dichiarate inammissibili.

In particolare, la legge censurata stabilisce che le licenze di pesca "*non possono comunque complessivamente superare quelle rilasciate (...) dal Ministero delle politiche agricole e forestali*": tale disposizione garantendo l'opportuno coordinamento fra funzioni regionali e statali risulta conforme al dettato costituzionale.

Infatti la pesca, pur rientrando nella competenza residuale delle regioni, riguarda diversi interessi eterogenei relativi alle attività connesse alla materia: la corte afferma che, in tale caso, i due principi che debbono ispirare la soluzione di eventuali problematiche sono il principio della prevalenza tra le materia interessate e della leale collaborazione.

In particolare con la sentenza n. **81** del 2007 la Corte Costituzionale si pronuncia in merito al giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1, lettera b) e 2; 2, comma 1, lettere c), e), ed f); 3; 7, commi 7 e 8; 10; 11; 12; 13; 14; 18 e 19 della legge della Regione Toscana 7 dicembre 2005, n. 66 (*Disciplina delle attività di pesca marittima e degli interventi a sostegno della pesca marittima e dell'acquacoltura*), dichiarando inammissibile e non fondata le questioni di legittimità costituzionale degli articoli o commi citati.

Il ricorso, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, è stato sollevato, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettere a), e) ed s), 118, primo comma,

e 120, primo comma, della Costituzione, anche in ragione del limite territoriale delle competenze legislative regionali nonché al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Questa Corte, pronunciandosi sull'assetto del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, attuata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha rilevato che nella materia «pesca» è riscontrabile la sussistenza di una generale promozione della funzione di razionalizzazione del sistema ittico in ragione dei principi di sviluppo sostenibile e di pesca responsabile, al fine di coniugare le attività economiche di settore con la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi.

La pesca costituisce materia oggetto della potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., sulla quale, tuttavia, per la complessità e la polivalenza delle attività in cui essa si estrinseca, possono interferire più interessi eterogenei, tanto statali, quanto regionali.

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

La Corte ha così ritenuto che assume, in definitiva, peculiare rilievo, nell'esame delle concrete fattispecie sottoposte al suo giudizio, l'applicazione del principio di prevalenza tra le materie interessate e di quello, fondamentale, di leale collaborazione, che *«si deve sostanziare in momenti di reciproco coinvolgimento istituzionale e di necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale»* (sentenza n. 213 del 2006).

La legge censurata della Toscana stabilisce che le licenze stesse *«non possono comunque complessivamente superare quelle rilasciate (...) dal Ministero delle politiche agricole e forestali»*.

In tal modo, il coordinamento tra funzioni regionali e funzioni statali in materia è assicurato dalla specifica previsione secondo cui spetta allo Stato la individuazione del numero complessivo e della tipologia delle licenze concedibili, mentre compete alla Regione, attraverso il suddetto programma regionale, ripartire tale numero, in relazione appunto ai diversi tipi di pesca, tra le Province. Queste ultime, a loro volta, in ragione di quanto previsto dall'art. 3, comma 1, lettera d), della legge regionale in esame, provvedono nei singoli casi al rilascio delle licenze medesime.

La questione di legittimità costituzionale di dette disposizioni è stata quindi dichiarata inammissibile.

## **20. POLITICHE SOCIALI**

Con sentenza n. 137 la Corte ha inoltre dichiarato incostituzionale, per invasione delle competenze regionali, il fondo per l'acquisto della prima casa, istituito dall'art. 1, comma 336

della legge 266/2005. La finalità sociale della norma impugnata non vale a rendere ammissibile la costituzione di un fondo speciale, mediante "disposizioni che non

trovano la loro fonte legittimatrice in alcuna delle materie di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione”.

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 141 ha dichiarato inammissibili per carenza di interesse le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni Piemonte, Campania ed Emilia - Romagna in riferimento alla disposizione della legge finanziaria 2006 sul sostegno alle famiglie in quanto la disposizione statale, enunciando il proposito di destinare una somma di denaro alle su esposte finalità risulta di per sè idoneo a rivestire il carattere d'invasività rispetto alle competenze regionali, al più lo stato potrebbe ledere successivamente la sfera di autonomia regionale attuando detto principio.

Con la pronuncia 27 aprile 2007, n. **137** si ripropone il problema della incostituzionalità di fondi speciali in materie riservate alla competenza residuale o concorrente delle Regioni, che negli ultimi anni sono stati oggetto di innumerevoli decisioni della Corte (*ex plurimis*, Sentenze n. 118 del 2006, n. 231 del 2005, n. 423 del 2004).

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 336 dell'art. 1 della legge 266/2005, che istituisce presso il Ministero dell'economia e delle finanze, con una dotazione di 10 milioni di euro, un fondo per la concessione di garanzia per la contrazione di mutui, diretti all'acquisto o alla costruzione della prima casa. Essa afferma che la valutazione (di incostituzionalità) non cambia se la norma, come nel caso di specie, prevede prestazioni direttamente fruibili da privati, mediante una garanzia di ultima istanza, per consentire ai meno abbienti – e specificamente ai giovani che non sono in possesso di un contratto di lavoro a tempo indeterminato – di coprire, al di là delle usuali garanzie ipotecarie, l'intero prezzo dell'immobile da acquistare. Difatti, la finalità sociale della norma impugnata non vale a rendere ammissibile la costituzione di un fondo speciale, mediante «disposizioni che non trovano la loro fonte legittimatrice in alcuna delle materie di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione. Pertanto, poiché si verte in materie nelle quali non è individuabile una specifica competenza statale, deve ritenersi sussistente la competenza della Regione» (sentenza n. 118 del 2006).

Né vale invocare, secondo la Corte, – come fa l'Avvocatura dello Stato – la lettera e) del secondo comma dell'art. 117 Cost., giacché la norma censurata non incide sul risparmio o sui mercati finanziari, ma si limita ad aggiungere un'ulteriore garanzia, da parte dello Stato, per rendere possibile la stipulazione, da parte di giovani senza lavoro fisso e con basso reddito, di normali contratti di mutuo con finalità di acquisto della prima casa. In altre parole, la norma in questione non detta particolari regole di accesso al credito, ma fornisce – in violazione tuttavia della competenza legislativa regionale – supporto a determinate categorie di persone, nell'ambito di una politica sociale che non richiede alcuna modifica del funzionamento dei mercati finanziari.

La Corte Costituzionale, con la sentenza **141** ha dichiarato inammissibili, per carenza di interesse, le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni Piemonte, Campania ed Emilia - Romagna in riferimento all'articolo 1, comma 330, della legge n. 266 del 2005, in quanto la creazione di un fondo diretto ad

interventi gestiti esclusivamente da un organo statale invaderebbe la competenza legislativa esclusiva regionale in materia di «politiche sociali», contestualmente sottraendo risorse agli ordinari finanziamenti destinati alle attività programmate dell'ente regionale mediante la considerevole riduzione dei trasferimenti finanziari da parte dello Stato sul Fondo nazionale delle politiche sociali, così violando l'art. 117, comma quarto, della Costituzione, nonché gli artt. 118, 119 e 120 Cost. e il principio di leale collaborazione (Regione Piemonte) e gli artt. 114, 118 e 119 Cost. (Regione Campania).

La disposizione censurata si limita ad indicare la somma (€ 1.140 milioni) con la quale si intende «assicurare la realizzazione di interventi volti al sostegno delle famiglie e della solidarietà per lo sviluppo socio-economico», riservando ad altre norme «della presente legge» la individuazione degli interventi concreti riconducibili alle «finalità» genericamente enunciate dal comma 330.

Discende da ciò, ad avviso della Corte, l'inidoneità di tale disposizione a ledere le competenze regionali, potendo la lesione derivare non già dall'enunciazione del proposito di destinare risorse per finalità indicate in modo così ampio e generico, bensì (eventualmente) dalle norme nelle quali quel proposito si concretizza, sia per entità delle risorse sia per modalità di intervento sia, ancora, per le materie direttamente e indirettamente implicate da tali interventi.

## **21. PORTI**

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 255 ha ritenuto fondato il conflitto di attribuzione sollevato dall' Emilia Romagna e ha dichiarato che non spetta allo Stato attribuire alle autorità marittime statali la competenza amministrativa relativa al rilascio di concessioni demaniali nell'ambito portuale rientrando la materia nella competenza residuale delle regioni ("turismo") con conseguente attribuzione delle funzioni amministrative agli enti locali minori secondo quanto statuito dall'art. 118 Cost.

La Corte , con la suindicata sentenza, ha annullato la nota dell'allora Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Direzione generale per le infrastrutture della navigazione marittima ed interna indirizzata alla Capitaneria di porto di Rimini e trasmessa, per conoscenza, al Comune di Cattolica.

Con il ricorso la Regione Emilia-Romagna ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, impugnando la nota dell'allora Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Direzione generale per le infrastrutture della navigazione marittima ed interna nella quale si affermava che la procedura posta in essere dal Comune di Cattolica (nell'esercizio delle funzioni amministrative ad esso attribuite) doveva ritenersi illegittima per incompetenza dell'Ente locale, poiché, *«risultando l'area relativa all'intervento aderente al porto canale»*, l'intervento medesimo veniva a realizzare *«una espansione dell'unitario ambito portuale, ascritto alla competenza statale ai sensi del DPCM 21 dicembre 1995»*, nonché per violazione della normativa speciale di cui al d.p.r. 2 dicembre 1997, n. 509 (Regolamento recante disciplina del procedimento di concessione di beni del demanio marittimo per la

realizzazione di strutture dedicate alla nautica da diporto, a norma dell'articolo 20, comma 8, della L. 15 marzo 1997, n.59), e, conclusivamente, si invitava la Capitaneria del porto di Rimini ad *«intraprendere le necessarie misure atte a riportare le procedure nell'alveo della legittimità»*.

La Regione ricorrente ha sospettato l'atto di illegittimità costituzionale ritenendolo lesivo delle attribuzioni regionali di cui agli artt. 114, 117 e 118 della Costituzione, in relazione al riparto di competenze amministrative delineato dall'art. 105 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), come modificato dall'art. 9 della legge 9 marzo 2001, n. 88 (Nuove disposizioni in materia di investimenti nelle imprese marittime), nonché del principio di leale collaborazione.

Tali violazioni sarebbero, a parere della ricorrente, ancora più evidenti e accentuate a seguito delle modificazioni al Titolo V della parte II della Costituzione operate dalla legge 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Infatti, l'assegnazione, nell'ambito della competenza concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., della materia dei "porti e aeroporti civili" limiterebbe l'intervento del legislatore statale alla sola fissazione dei principi fondamentali, che non comprenderebbero l'attribuzione di competenze amministrative.

La ricorrente si duole del fatto che la nota ministeriale impugnata abbia rivendicato alla competenza amministrativa della Capitaneria di porto di Rimini gli adempimenti relativi al rilascio delle concessioni demaniali nell'ambito del porto di Cattolica.

Nel ritenere il ricorso fondato, la Corte osserva come con le sentenze n. 90 e n. 89 del 2006, nonché sentenza n. 322 del 2000 ha già avuto modo di chiarire che il richiamo effettuato nell'art. 105 del d.lgs. n. 112 del 1998 al predetto d.p.c.m. non conferisce a questo ultimo *«efficacia legislativa»*, né è atto a *«sanare i vizi di legittimità che lo inficiano o comunque attribuire ad esso, in quanto tale, una nuova o diversa efficacia»*. Ed ha, altresì, chiarito come: *«In altri termini il richiamo dell'atto amministrativo vale semplicemente a definire per relationem la portata del limite introdotto dal decreto legislativo al conferimento di funzioni, ma con riferimento al contenuto dell'atto richiamato quale esiste attualmente nell'ordinamento, e nei limiti in cui l'efficacia ad esso propria tuttora sussista»*.

Quindi, a seguito del riparto di competenze risultante dalla riforma del titolo V della Costituzione l'inserimento del porto di Cattolica nel sopra citato d.P.C.m. del 21 dicembre 1995, non può assumere rilievo ai fini del riparto delle funzioni amministrative, in quanto la sua caratterizzazione lo fa rientrare nella materia "turismo" che è attualmente di competenza legislativa residuale delle Regioni, con attribuzioni delle funzioni amministrative agli enti territoriali minori, secondo i criteri indicati dall'art. 118 della Costituzione.

Quanto sin qui affermato non esclude che lo Stato - come la Corte ha già osservato (sentenze n. 90 e n. 89 del 2006) - possa procedere, per il futuro, con la necessaria partecipazione della Regione interessata in ossequio al principio di leale collaborazione, a riconoscere a taluni porti, e dunque anche a quello in oggetto, per la loro dimensione ed importanza, quel carattere di rilevanza economica

internazionale, o di preminente interesse nazionale, che sia idoneo a giustificare la competenza legislativa ed amministrativa dello Stato su di essi e sulle connesse aree portuali, né che, anche attualmente, possa essere inibito od ostacolato in alcun modo lo svolgimento in tale porto delle competenze (relative, ad esempio, alla sicurezza della navigazione, alla protezione dei confini nazionali, all'adozione di misure per contrastare l'immigrazione clandestina, e così via) che l'attuale riparto attribuisce in via esclusiva allo Stato.

## **22. PROFESSIONI**

Con la sentenza n. 57, la Corte Costituzionale dichiara l'illegittimità della legge della Regione Marche che istituisce e disciplina il registro degli amministratori di condominio in quanto l'individuazione dei requisiti professionali per l'iscrizione in esso e la previsione di corsi ed esami finali per il conseguimento dell'attestato professionale necessario a tali fini rientrano nella materia delle professioni, e cioè in una materia di competenza legislativa concorrente.

Infatti la Corte ricorda che la potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale e che la legge statale definisce i requisiti tecnico-professionali e i titoli professionali necessari per l'esercizio delle attività professionali che richiedono una specifica preparazione a garanzia di interessi pubblici generali la cui tutela compete allo Stato .

In particolare la Corte con la su indicata sentenza, pronunciandosi su una delibera legislativa della Regione Sicilia e su una legge della Regione Marche, dichiara - per quanto riguarda le Marche - l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, e 3, commi 1 e 3, della legge della Regione Marche 9 dicembre 2005, n. 28 (*Istituzione del registro degli amministratori di condominio e di immobili*), e, per conseguenza, della restante parte dell'intera legge.

Nel caso in esame, il Consiglio dei ministri ha promosso la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, e 3, commi 1 e 3, della legge delle Marche, deducendone il contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, prevedendo il riconoscimento, da parte della legislazione regionale, di una professione non prevista né istituita da leggi statali.

Con la suddetta legge, la Regione ha istituito il registro regionale degli amministratori di condominio e di immobili (art. 1), subordinando, tra l'altro, l'iscrizione nel suddetto registro, per un verso, al possesso di un attestato di qualifica professionale (art. 2, comma 1, lettera *a*), che viene rilasciato dalla Regione a seguito del superamento di un esame da tenersi al termine del relativo corso di formazione (art. 3, comma 3, e connesso art. 9), e, per altro verso, all'iscrizione in diversi ed ulteriori albi professionali considerati affini a quello degli operatori in questione (art. 2, comma 1, lettera *b*).

La Corte ritiene la questione fondata.

L'istituzione di detto registro, l'individuazione dei requisiti professionali per l'iscrizione in esso e la previsione di corsi ed esami finali per il conseguimento

dell'attestato professionale necessario a tali fini rientrano nella materia delle professioni, e cioè in una materia di competenza legislativa concorrente.

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

Nella medesima direzione si è posto il d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 30 (*Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131*), il quale prevede, da un lato, che la potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale (art. 1, comma 3), e, dall'altro, che la legge statale definisce i requisiti tecnico-professionali e i titoli professionali necessari per l'esercizio delle attività professionali che richiedono una specifica preparazione a garanzia di interessi pubblici generali la cui tutela compete allo Stato (art. 4, comma 2).

### **23. SANITA'**

La Corte con la sentenza n. 105 ha chiarito che lo Stato non può individuare in modo specifico le finalità cui devono essere destinati i finanziamenti pubblici in una materia di competenza concorrente regionale qual è la costruzione, ristrutturazione e adeguamento di presidi ospedalieri.

Inoltre, una seconda pronuncia (sentenza n. 110) ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento al comma 286 della legge finanziaria 2006 il quale prevede che la cessione in favore di strutture sanitarie nei Paesi in via di sviluppo o in transizione, a titolo di donazione, di apparecchiature e materiali dismessi da aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico e organizzazioni similari è promossa e coordinata dall'Alleanza degli ospedali italiani nel mondo. L'infondatezza è motivata dal fatto che le disposizioni impugnate non pongono a carico delle regioni e degli enti sanitari alcun obbligo di avvalersi dell'attività dell'«Alleanza» e permettono all'«Alleanza» una più ampia possibilità di destinazione dei beni dismessi.

La Corte ha poi dichiarato incostituzionale, con sentenza n. 116, una disposizione della Regione Calabria nella parte in cui stabilisce che eventuali sopravvivenze attive e passive delle sopresse gestioni liquidatorie delle unità sanitarie locali rimangono di pertinenza delle aziende sanitarie competenti e a tal fine le disponibilità finanziarie dei conti correnti accesi presso le sezioni di tesoreria

provinciale dello Stato sono iscritte nel conto "Accantonamento spese ex gestioni liquidatorie".

La giurisprudenza costituzionale consolidata è ferma nel ritenere che in nessun caso la legislazione regionale può confondere la liquidazione dei pregressi rapporti delle unità sanitarie locali con l'ordinaria gestione delle ASL. Ciò al duplice fine di sottrarre le ASL al peso delle preesistenti passività a carico delle USL e di fornire ai creditori di queste ultime la necessaria certezza sulla titolarità passiva dei rapporti e sulla individuazione dei mezzi su cui soddisfarsi.

Nella questione affrontata è del tutto evidente che tali principi risultano violati poiché si è prevista la confluenza in unico conto «accantonamento spese ex gestioni liquidatorie» delle disponibilità finanziarie esistenti sui conti speciali relativi alle singole gestioni, per di più senza alcun accertamento sulla sufficienza delle suddette disponibilità e, soprattutto, ciò è stato disposto attraverso l'espresso riferimento all'art. 2 della legge regionale Calabria n. 33 del 2001.

La Corte Costituzionale con sentenza 121 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 291, della legge 266/2005 che definisce i criteri e le modalità di certificazione dei bilanci delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, degli istituti di ricovero e cura, degli istituti zooprofilattici e delle aziende ospedaliere universitarie in quanto la certificazione dei bilanci trova il suo fondamento giuridico nell'esigenza di garantire la chiarezza, la veridicità e la correttezza dei bilanci medesimi e, più in generale, della contabilità di un soggetto economico. La disposizione impugnata è quindi da ascrivere alla materia concorrente dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento delle finanze pubbliche e, in tale materia com'è noto spetta allo Stato la definizione dei principi fondamentali.

La Corte nella sentenza 169 ribadisce poi la legittimazione dello Stato a introdurre i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica individuando altresì quali caratteristiche devono rivestire le norme che introducono limiti di spesa alle regioni per essere qualificate come principi fondamentali. Detta sentenza, coerentemente con quanto poc'anzi premesso, dichiara l'illegittimità del comma 202 della legge finanziaria 2006 in quanto tale disposizione prevedendo che *"Al finanziamento degli oneri contrattuali del biennio 2004-2005 concorrono le economie di spesa di personale riferibili all'anno 2005 come individuate dall'articolo 1, comma 91, della legge 30 dicembre 2004, n. 311"* individua in modo dettagliato l'utilizzo delle risorse regionali in materia di personale ed esula così dalla competenza riservata allo Stato, che come più volte ribadito deve limitarsi all'individuazione dei principi.

La Corte Costituzionale con sentenza n. 178, ha dichiarato illegittimo l'art. 3, comma 6, della legge della Regione Veneto n. 26/2005 (Istituzione dell'Istituto oncologico veneto), nella parte in cui esclude che l'incarico di direttore scientifico possa essere rinnovato per più di una volta e con sentenza n. 162 ha dichiarato legittima la legge finanziaria impugnata nella parte in cui vieta alle regioni il "blocco" delle liste d'attesa per le prestazioni sanitarie sulla base del principio per cui è necessario garantire ai cittadini, sull'intero territorio nazionale, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 257/2007, in materia di spesa sanitaria, dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, comma 4, della legge della Regione Puglia 7 marzo 2003, n. 4. La norma impugnata, ad avviso del rimettente, nello stabilire un limite di spesa al tempo stesso globale ed individuale (per ogni struttura) pari al valore attuale delle prestazioni rese nel 1998, con riferimento all'anno 2003, sarebbe in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dal 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), in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

La Corte ha ritenuto legittima la su indicata disposizione affermando che il riferimento alle prestazioni rese nell'anno 1998 si presenta come «il frutto, da parte del legislatore regionale, di una scelta discrezionale di politica sanitaria e di contenimento della spesa, la quale, tenuto conto della ristrettezza delle risorse finanziarie dirette a soddisfare le esigenze del settore, non risulta viziata da intrinseca irragionevolezza».

Si segnala la sentenza n. 300 che ha dichiarato illegittime la legge 6/2006 della Regione Liguria e la legge 19/2006 della Regione Veneto in materia di discipline bionaturali richiamando la consolidata giurisprudenza costituzionale in materia di professioni (cfr. anche argomento Professioni).

Con sentenza 23 marzo 2007 n. **105** la Corte costituzionale, a seguito dei ricorsi sollevati dalle Regioni Veneto, Piemonte, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia, ha dichiarato l'illegittimità di alcune norme contenute nella legge 23 dicembre 2005, n. 266 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006*), che prevedevano finanziamenti in materia di presidi ospedalieri e strutture per lo svolgimento dell'attività intramuraria.

La pronuncia ha dichiarato illegittimo il comma 285 dell'art. 1 della legge finanziaria 2006, il quale dispone che " *Nel completamento del proprio programma di investimenti in attuazione dell'articolo 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67, e successive modificazioni, le regioni destinano le risorse residue finalizzate alla costruzione, ristrutturazione e adeguamento di presidi ospedalieri ad interventi relativi a presidi comprensivi di degenze per acuti con un numero di posti letto non inferiore a 250 ovvero a presidi per lungo-degenza e riabilitazione con un numero di posti letto non inferiore a 120, nonché agli interventi necessari al rispetto dei requisiti minimi strutturali e tecnologici dei presidi attivi avviati alla data del 31 dicembre 2005 stabiliti dall'atto di indirizzo e coordinamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1997, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 42 del 20 febbraio 1997*".

La Corte ha affermato che i vincoli di destinazione previsti dalla norma in questione sono specifici e dettagliati e sono pertanto, lesivi della sfera di autonomia garantita alle Regioni dagli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.

La legittimità della destinazione di fondi pubblici a finalità specifiche, operata da leggi dello Stato, è condizionata dalla finalizzazione dei finanziamenti ad opere o servizi di competenza statale.

La finalizzazione a scopi rientranti in materia di competenza residuale delle Regioni o anche di competenza concorrente comporta l'illegittimità costituzionale delle norme statali (1).

La Corte ha inoltre dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 311 dell'art. 1 della legge finanziaria 2006 limitatamente alle parole *“nonché per gli interventi relativi alle linee di finanziamento per le strutture necessarie all'attività libero-professionale intramuraria, per le strutture di radioterapia e per gli interventi relativi agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, ai policlinici universitari, agli ospedali classificati, agli Istituti zooprofilattici sperimentali e all'ISS, nel rispetto delle quote già assegnate alle singole regioni o province autonome sul complessivo programma di cui all'articolo 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67, e successive modificazioni”*.

La Corte precisa che la norma *de quo* vincola unilateralmente e per finalità specifiche e dettagliate- in contrasto con gli art. 117, terzo comma, e 119, terzo comma, Cost.- la destinazione di fondi in una materia di competenza concorrente.

Il fatto che non vengono intaccate le quote già assegnate alle Regioni non rileva, poiché la lesione dell'autonomia regionale deriva dal vincolo in sé, che comprime in modo illegittimo le scelte di queste ultime, e non dalla sottrazione di risorse alle Regioni medesime.

Con sentenza n. **110**, depositata il 29 marzo 2007, la Corte Costituzionale ha dichiarato:

- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 286, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2006) sollevate dalla Regione Toscana, in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., dalla Regione Veneto, dalla Regione Liguria e dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 Cost., dalla Regione Piemonte, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., nonché dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, previa applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost.;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 287, della legge n. 266 del 2005, sollevate dalla Regione Toscana, in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., dalla Regione Veneto e dalla Regione Liguria, in relazione agli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 Cost., nonché dalla Regione Piemonte, in relazione agli artt. 117 e 118 Cost.

Le Regioni Toscana, Veneto, Piemonte, Liguria, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia hanno impugnato numerose disposizioni della legge n. 266/2005 fra cui l'art. 1, commi 286 e 287 (quest'ultimo censurato solo dalle Regioni Toscana, Veneto, Piemonte e Liguria).

Il comma 286 prevede che la cessione in favore di strutture sanitarie nei Paesi in via di sviluppo o in transizione, a titolo di donazione, di apparecchiature e materiali dismessi da aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico e organizzazioni similari è promossa e coordinata dall'Alleanza do. Tale disposizione contrasterebbe con l'art. 117, terzo

comma, Cost. in quanto imponendo alle Regioni il ricorso all'«Alleanza degli ospedali italiani nel mondo», al fine di donare i beni dismessi e dettando una disciplina incidente sull'organizzazione degli enti sanitari regionali, lederebbe le competenze legislative delle Regioni nelle materie della tutela della salute e della ricerca scientifica.

Inoltre, secondo le Regioni Liguria, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia, il menzionato comma 286 (nonché, secondo la Regione Liguria, il comma 287) affidando all'associazione ivi prevista compiti di natura amministrativa e politica attinenti alla cura dei rapporti con altri Stati o organismi operanti al loro interno, lederebbe la potestà legislativa concorrente in materia di relazioni internazionali delle Regioni.

Inoltre, tale disposizione contrasterebbe anche con l'art. 118, terzo comma Cost., in quanto, secondo le ricorrenti (ad eccezione delle Regioni Toscana e Friuli-Venezia Giulia), le disposizioni impugnate interverrebbero nell'organizzazione di attività del servizio sanitario regionale, così incidendo su funzioni amministrative spettanti alle Regioni, concentrandole in un unico organismo centrale nonché con l'art. 119 Cost, in quanto le Regioni Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia ritengono che, dal momento che le disposizioni impugnate, vincolano gli enti sanitari operanti nell'ambito regionale in ordine all'utilizzazione dei loro beni, comprimerebbero l'autonomia patrimoniale delle Regioni.

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

Due elementi supportano questa interpretazione della disposizione impugnata: da una parte la mancanza di una previsione espressa di un obbligo a carico degli enti pubblici del servizio sanitario, dall'altra, la lettera del secondo periodo del comma 286, la quale stabilisce che i suddetti enti definiscano con l'Alleanza le modalità con cui essi comunicano la disponibilità di attrezzature sanitarie dismesse che intendono donare e che, inoltre, debba essere allegato il parere favorevole della Regione interessata.

Tali contenuti normativi evidenziano l'assenza di prescrizioni obbligatorie, come avviene di regola nei rapporti che si instaurano fra soggetti dotati in materia di autonomia amministrativa od anche legislativa e soggetti di diritto privato qual è l'«Alleanza» (trattandosi di un'associazione senza scopo di lucro costituita, ai sensi degli artt. 36 e seguenti del codice civile, tra il Ministero della salute, il Ministero degli affari esteri, il Ministero dell'istruzione, nonché i Ministri senza portafoglio degli italiani nel mondo e per l'innovazione e le tecnologie).

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

ordine alle attività svolte sia indirizzato non solo al Ministero della salute, ma anche alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province di Trento e Bolzano.

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

Le disposizioni impugnate non pongono quindi, secondo la Corte Costituzionale, a carico degli enti sanitari un obbligo di avvalersi dell'attività dell'«Alleanza» e permettono all'«Alleanza» una più ampia possibilità di destinazione dei beni dismessi.

Con sentenza n. **116**, depositata il 5 aprile 2007, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, commi 1 e 2, della legge della Regione Calabria 26 giugno 2003 n. 8 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario, collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2003 - art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2002), nella parte in cui stabilisce che eventuali sopravvivenze attive e passive delle sopresse gestioni liquidatorie delle unità sanitarie locali rimangono di pertinenza delle aziende sanitarie competenti e a tal fine le disponibilità finanziarie dei conti correnti accesi presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato sono iscritte nel conto "Accantonamento spese ex gestioni liquidatorie".

La questione di legittimità costituzionale era stata sollevata, in via incidentale, dal Tribunale di Rossano, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con riferimento al principio contenuto nell'art. 6, comma 1, della legge n. 724 del 1994.

Il primo comma dell'art. 22 della legge della Regione Calabria n. 8/2003, con il quale sono state sopresse le gestioni liquidatorie delle USL ed è stata attribuita alle competenti ASL la legittimazione attiva e passiva *“per le controversie inerenti le gestioni liquidatorie”*, contrasta, secondo il Tribunale rimettente, con il principio fondamentale della legislazione statale (contenuto appunto nell'art. 6, comma 1, della legge n. 724/1994), in quanto non prevede una contabilità separata relativa alle situazioni facenti capo alle USL e soprattutto non sottrae le ASL al peso dei debiti pregressi.

L'articolo 6, comma 1, della legge n. 724/1994 stabilisce il principio, ritenuto dalla Corte Costituzionale fondamentale in materia di tutela della salute, secondo il quale *«in nessun caso è consentito alle regioni di far gravare sulle aziende di cui al d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni ed integrazioni, né direttamente né indirettamente, i debiti e i crediti facenti capo alle gestioni pregresse delle unità sanitarie locali. A tal fine le regioni dispongono apposite gestioni a stralcio, individuando l'ufficio responsabile delle medesime»* (sentenze n. 89/2000 e n. 437/2005), principio poi modificato con la trasformazione delle gestioni stralcio in gestioni liquidatorie e con l'attribuzione della rappresentanze di queste ai direttori generali delle istituite ASL.

Infatti, il primo comma dell'art. 22 della legge della Regione Calabria n. 8/2003, dopo aver stabilito che *“eventuali sopravvivenze attive e passive delle predette gestioni rimangono di pertinenza delle Aziende Sanitarie competenti”*, si è limitato

a prevedere che le disponibilità finanziarie dei *"conti speciali accesi presso le Sezioni di Tesoreria Provinciale dello Stato"* e relativi alle gestioni liquidatorie *"sono iscritte nel conto "Accantonamento spese ex gestioni liquidatorie"*.

Il Tribunale di Rossano osserva, inoltre, che il comma 2 dell'art. 22 censurato prevede, mediante il rinvio all'art. 2 della legge della Regione Calabria 26 novembre 2001, n. 33 (Assunzione mutuo e provvedimenti urgenti in materia di governo della spesa sanitaria), che *"le momentanee disponibilità di cassa delle gestioni liquidatorie possono essere utilizzate per il pagamento dei debiti maturati a tutto il 31 dicembre 1999 ferma restando la separazione delle due contabilità"*.

La Corte Costituzionale osserva che, come ricordato dal remittente, i precetti di cui all'art. 6, comma 1, ultima parte, della legge n. 724/1994 costituiscono principi fondamentali in materia di tutela della salute (sentenze n. 437 del 2005 ed altre in essa citate).

Da tale definizione è stata fatta discendere la conseguenza che in nessun caso la legislazione regionale può confondere la liquidazione dei pregressi rapporti delle unità sanitarie locali con l'ordinaria gestione delle ASL. Ciò al duplice fine di sottrarre le ASL al peso delle preesistenti passività a carico delle USL e di fornire ai creditori di queste ultime la necessaria certezza sulla titolarità passiva dei rapporti e sulla individuazione dei mezzi su cui soddisfarsi (sentenze n. 89/2000 e n. 437/2005, nonché, da ultimo, sentenza n. 25/2007).

Nella questione affrontata tali principi risultano violati.

Infatti, osserva la Corte Costituzionale, che mentre si è stabilito, correlativamente alla disposta soppressione delle gestioni liquidatorie delle USL, che le «sopravvivenze attive e passive rimangono di pertinenza delle Aziende Sanitarie competenti», si è prevista la confluenza in unico conto «accantonamento spese ex gestioni liquidatorie» delle disponibilità finanziarie esistenti sui conti speciali relativi alle singole gestioni, per di più senza alcun accertamento sulla sufficienza delle suddette disponibilità e, soprattutto, ciò è stato disposto attraverso l'espresso riferimento all'art. 2 della legge reg. Calabria n. 33 del 2001. Tale disposizione, già citata in precedenza, stabilisce che le momentanee disponibilità di cassa delle gestioni liquidatorie possono essere utilizzate per il pagamento dei debiti maturati a tutto il 31 dicembre 1999, ferma restando la separazione delle due contabilità.

Il risultato è una sostanziale confusione sia delle diverse gestioni liquidatorie, sia di tutte queste con le gestioni correnti delle ASL, essendo insufficiente a soddisfare le esigenze di cui ai principi fondamentali della legislazione statale la salvezza di una separazione meramente formale delle contabilità.

Con sentenza n. **121**, depositata il 5 aprile 2007, la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 291, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 ((Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006) sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo, quarto e sesto comma, della Costituzione, dalle Regioni Toscana, Piemonte e Liguria.

La disposizione impugnata prevede che, con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e d'intesa con la Conferenza

permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sono definiti i criteri e le modalità di certificazione dei bilanci delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, degli istituti di ricovero e cura, degli istituti zooprofilattici e delle aziende ospedaliere universitarie.

Le Regioni ricorrenti, con argomentazioni sostanzialmente simili, censurano questa disposizione in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, contestando la natura di dettaglio della disciplina demandata al decreto statale, relativa ai criteri ed alle modalità della certificazione dei bilanci delle istituzioni sanitarie ed assimilate, ovvero ad ambiti di disciplina riconducibili, a seconda delle varie prospettive possibili, a materie comunque concorrenti, quali l'organizzazione sanitaria, la ricerca scientifica e tecnologica o l'armonizzazione dei bilanci pubblici ed il coordinamento della finanza pubblica.

La Corte Costituzionale osserva, innanzitutto, come la certificazione dei bilanci trova il suo fondamento giuridico nell'esigenza di garantire la chiarezza, la veridicità e la correttezza dei bilanci medesimi e, più in generale, della contabilità di un soggetto economico.

La disposizione impugnata è da ascrivere alla materia concorrente dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento delle finanze pubbliche: infatti la previsione della certificazione dei bilanci per le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, gli istituti di ricovero e cura, gli istituti zooprofilattici e le aziende ospedaliere universitarie ovvero per amministrazioni pubbliche del settore sanitario ha il chiaro scopo di garantire un maggiore controllo su questi rilevanti e numerosi centri autonomi di spesa pubblica.

Nell'ambito di tale materia allo Stato spetta la previsione dei principi fondamentali.

Ed è sicuramente un principio fondamentale della materia quello di imporre agli enti in questione la certificazione dei bilanci.

La Corte Costituzionale ha inoltre in passato già evidenziato come il coordinamento finanziario può richiedere, per la sua stessa natura, anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo.<sup>13</sup>

In questa specifica materia, osservano i giudici, "non può, infatti, ritenersi preclusa alla legge statale la possibilità di prevedere e disciplinare siffatti poteri, anche in forza dell'art. 118, primo comma, della Costituzione. Infatti il carattere "finalistico" dell'azione di coordinamento non solo giustifica la posizione di principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 Cost., ma anche la collocazione a livello centrale di poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento - che di per sé eccede inevitabilmente, in parte, le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali - possa essere concretamente realizzata".

Il potere attribuito dall'impugnato comma 291 dell'articolo 1 della legge n. 266/2005 ai Ministri della salute e dell'economia e delle finanze può e deve essere inteso in armonia con i criteri ora indicati: vale a dire, come potere di adottare le misure tecniche necessarie per assicurare che la certificazione dei bilanci delle istituzioni del settore sanitario avvenga con criteri e modalità idonee a garantirne

---

13 Cfr. sentenza n. 376/2003

l'effettività e l'efficacia, nonché al fine di consentire la comparabilità dei dati a livello nazionale.

L'esercizio di tale potere risulta, d'altra parte, subordinato all'intesa in sede di Conferenza unificata sullo schema di decreto, intesa che rappresenta una garanzia procedimentale dell'autonomia regionale.

La Corte Costituzionale, con sentenza **162/2007**, ha dichiarato legittima la legge finanziaria impugnata nella parte in cui vieta alle regioni il "blocco" delle liste d'attesa per le prestazioni sanitarie sulla base del principio per cui è necessario garantire ai cittadini, sull'intero territorio nazionale, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Infatti la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 282, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), è limitata alle parole «sentite le associazioni a difesa dei consumatori e degli utenti, operanti sul proprio territorio e presenti nell'elenco previsto dall'articolo 137 del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206».

Ha, invece, dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 283 e 284, della legge n. 266 del 2005, relative all'attività di formazione del personale sanitario, promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano, dalla Regione Emilia-Romagna, dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, in riferimento agli artt. 8, numeri 1 e 29; 9, numero 10; 16 del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del d.P.R. n. 474 del 1975, agli artt. 3 e 4, comma 1, del d.lgs. n. 266 del 1992, all'art. 5, numero 16, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), agli artt. 117, terzo e sesto comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni.

In particolare, la Corte costituzionale ha, in via preliminare, ribadito che la competenza legislativa concorrente concernente la «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, della Costituzione) è «assai più ampia» rispetto a quella precedente dell'«assistenza ospedaliera», ed esprime «l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina».

Ciò comporta che, anche in riferimento alle attribuzioni proprie delle Province autonome, l'applicazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 trovi fondamento nella maggiore estensione della «tutela della salute» rispetto alle corrispondenti competenze statutarie in materia sanitaria.

La riconduzione delle attribuzioni in materia sanitaria delle Province ricorrenti all'art. 117, terzo comma, Cost. implica l'assoggettamento delle stesse ai limiti, espressi od impliciti, contenuti nel nuovo Titolo V, e, in particolare, all'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Tuttavia la Consulta, pur ritenendo legittima la disposizione statale volta ad impedire il "blocco" delle liste d'attesa per le prestazioni sanitarie, ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale relativa al vincolo procedurale

imposto dall'art. 1, comma 282, secondo periodo, nella adozione delle disposizioni finalizzate a regolare i casi in cui la sospensione dell'erogazione delle prestazioni sia legata a motivi tecnici, limite costituito dalla necessità di sentire «le associazioni a difesa dei consumatori e degli utenti, operanti sul proprio territorio e presenti nell'elenco previsto dall'articolo 137 del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206».

Inoltre la Corte Costituzionale ha precisato che il divieto di sospendere le prenotazioni delle prestazioni costituenti livelli essenziali di assistenza sanitaria è riconducibile alla materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., e quindi radica la potestà legislativa statale anche in ordine alle relative sanzioni amministrative.

Con sentenza n. **169**, depositata il 17 maggio 2007, la Corte Costituzionale si pronuncia sui giudizi di legittimità costituzionale promossi da sei Regioni a statuto ordinario (Toscana, Veneto, Piemonte, Campania, Liguria, Emilia-Romagna), da quattro Regioni a statuto speciale (Valle d'Aosta, Sicilia, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia) e dalle Province autonome di Trento e Bolzano, giudizi che hanno per oggetto vari commi dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), tra i quali, per quanto analizzato dalla Corte in questa sentenza, i commi da 198 a 206.

La Corte dichiara non fondate o inammissibili le questioni sollevate, ad eccezione di quelle concernenti il comma 202 dell'art. 1 della legge impugnata, che viene ritenuto illegittimo.

Limitando l'analisi che segue alle questioni di legittimità sollevate dalle regioni a statuto ordinario, la Corte ha dichiarato:

- l'illegittimità costituzionale del comma 202 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 198, 199, 200, 201, 203, 204 e 205 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 promosse: in riferimento agli articoli 117 e 119 della Costituzione, dalle Regioni Toscana, Veneto, Piemonte, Campania, Liguria, Emilia-Romagna; in riferimento agli articoli 3, 97, 114, 118 Cost., dalla Regione Piemonte;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale del comma 206 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, nella parte in cui qualifica come principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica le disposizioni di cui ai commi 198, 199, 203, 204 e 205 dello stesso articolo, promosse: in riferimento agli artt. 117 e 119 Cost., dalle Regioni Veneto, Piemonte, Campania; in riferimento agli artt. 3, 97, 114, 118 Cost., dalla Regione Piemonte;
- inammissibili le questioni di legittimità costituzionale del comma 206 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, nella parte in cui qualifica come principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica le disposizioni di cui ai commi 200, 201 e 202 dello stesso articolo, promosse: in riferimento agli artt. 117 e 119 Cost., dalle Regioni Veneto, Valle d'Aosta, Piemonte, Campania; in riferimento agli artt. 3, 97, 114, 118 Cost., dalla Regione Piemonte.

Tutte le ricorrenti censurano il comma 198, il quale dispone che *«Le amministrazioni regionali e gli enti locali di cui all'articolo 2, commi 1 e 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché gli enti del Servizio sanitario nazionale, fermo restando il conseguimento delle economie di cui all'articolo 1, commi 98 e 107, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando misure necessarie a garantire che le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, non superino per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008 il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1 per cento. A tal fine si considerano anche le spese per il personale a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, o che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni»*.

Le Regioni a statuto ordinario censurano il comma 198 in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, perché tale comma, ponendo per il triennio 2006-2008 un limite alla spesa per il personale (in misura pari a quella dell'anno 2004, ridotta dell'uno per cento), avrebbe un contenuto specifico e puntuale e non costituirebbe un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, così da ledere l'autonomia finanziaria regionale.

La Regione Piemonte deduce anche la violazione degli artt. 3, 97, 114 e 118 Cost.; la Regione Veneto, pur senza evocare espressamente l'art. 3 Cost., denuncia la irrazionalità del vincolo alla spesa per il personale, in quanto esso riguarda tutte le tipologie di rapporto di lavoro; le Regioni Liguria, Campania ed Emilia-Romagna, denunciando il contrasto del comma 198 con gli artt. 117 e 119 Cost., evidenziano l'incidenza del limite imposto sul dimensionamento del personale e, quindi, sulla materia dell'organizzazione regionale e degli enti regionali, attribuita dalla Costituzione alla competenza legislativa residuale delle Regioni.

La Corte afferma che le questioni di legittimità costituzionale del comma 198 promosse dalle ricorrenti Regioni a statuto ordinario (ma anche quelle proposte dalle regioni a statuto speciale) non sono fondate.

La Corte osserva come ormai è consolidato nella propria giurisprudenza l'orientamento per il quale il legislatore statale, con una «disciplina di principio», può legittimamente «imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (sentenze n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004). Perché detti vincoli possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, essi debbono riguardare l'entità del disavanzo di parte corrente oppure – ma solo «in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale» – la crescita della spesa corrente degli enti autonomi. In altri termini, la legge statale può stabilire solo un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenze n. 88 del 2006, n. 449 e n. 417 del 2005, n. 36 del 2004).

Da tali pronunce può desumersi che, perché norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possano qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, è necessario che esse soddisfino i seguenti requisiti:

- in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi anche nel senso di un transitorio contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente;
- in secondo luogo, che non prevedano strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi.

Contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti, la disposizione censurata secondo la Corte risponde a detti requisiti.

- Con il comma 198, il legislatore ha infatti perseguito l'obiettivo di contenere entro limiti prefissati una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico, costituita dalla spesa complessiva per il personale (sentenza n. 4 del 2004). Tale obiettivo, pur non riguardando la generalità della spesa corrente, ha tuttavia rilevanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno, e concerne non una minuta voce di spesa, bensì un rilevante aggregato della spesa di parte corrente, nel quale confluisce il complesso degli oneri relativi al personale, ivi compresi, ai sensi dell'ultima parte del comma 198, quelli per il personale «a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, o che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzione». Il carattere della transitorietà del contenimento complessivo, richiesto dalla citata giurisprudenza della Corte Costituzionale, risulta poi dal fatto che detto contenimento è destinato ad operare per un periodo determinato (triennio 2006-2008), periodo successivamente ridotto al solo anno 2006, in forza dell'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006.
- La norma censurata risponde anche al secondo requisito, in quanto non prescrive ai suoi destinatari alcuna modalità per il conseguimento dell'obiettivo di contenimento della spesa per il personale, ma lascia libere le Regioni di individuare le misure a tal fine necessarie. Essa ha, pertanto, un contenuto diverso da quello delle disposizioni di precedenti leggi finanziarie dichiarate illegittime dalla Corte con le sentenze richiamate dalle ricorrenti a sostegno delle loro censure. A differenza del comma 198, dette disposizioni stabilivano, infatti, limiti puntuali a specifiche voci di spesa quali quelle per viaggi aerei (sentenza n. 449 del 2005), per assunzioni a tempo indeterminato (sentenze n. 88 del 2006 e n. 390 del 2004), per studi e incarichi di consulenza, missioni all'estero, rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni, acquisti di beni e servizi (sentenza n. 417 del 2005).

In conclusione, la disposizione di cui al comma 198, rispondendo ai suddetti requisiti, va qualificata come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica. Devono, pertanto, essere dichiarate non fondate le questioni concernenti il comma 198, in relazione alla denunciata lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali.

Non fondate sono altresì le ulteriori censure proposte dalle Regioni Liguria, Campania ed Emilia-Romagna con riguardo al comma 198, sotto il profilo della sua incidenza su una materia – quella della organizzazione degli uffici regionali e degli enti regionali – di competenza legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Il comma 198 pone, infatti, un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, la cui fissazione è riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Né rileva in contrario che la disposizione denunciata possa avere influenza sull'organizzazione degli uffici regionali e degli enti da essi dipendenti, risolvendosi detta influenza in una mera circostanza di fatto, come tale non incidente sul piano della legittimità costituzionale (sentenze n. 95 del 2007, n. 417 del 2005, n. 353 del 2004, n. 36 del 2004).

La Corte giudica non fondate le censure proposte dalla Regione Piemonte in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. e dalla Regione Veneto in riferimento al solo art. 3 Cost., con le quali viene dedotta la irrazionalità della misura di contenimento della spesa prevista dal comma 198, sotto il profilo che tale misura si applicherebbe in modo indifferenziato a tutto il personale, senza distinzioni tra i diversi rapporti di lavoro. Le ricorrenti, a giudizio della Corte, muovono dall'erroneo presupposto interpretativo secondo cui ad esse non sarebbe consentito calibrare le misure necessarie al conseguimento di detto obiettivo adeguandole alle peculiarità dei vari tipi di rapporto di lavoro. Al contrario, proprio l'accertata natura di principio fondamentale della norma censurata consente alle Regioni di provvedere esse stesse, in piena autonomia, a differenziare le misure necessarie al raggiungimento dell'indicato obiettivo, tenendo conto delle diverse esigenze dei vari settori dell'amministrazione regionale. Il comma 198 è dunque immune, pertanto, dal denunciato vizio di irragionevolezza.

La Regione Piemonte ha altresì rilevato, in riferimento ai medesimi parametri, il fatto che il comma 198 abbia stabilito la riduzione dell'uno per cento sulla spesa dell'anno 2004, per il triennio 2006-2008, senza prevedere contestualmente per le Regioni alcuna possibilità di "manovra" nell'arco del medesimo triennio. Anche tale censura non è fondata, perché non è irragionevole che il legislatore del 2005, nella sua discrezionalità, abbia assunto a riferimento i dati relativi alla spesa dell'anno 2004, sul presupposto che tale anno è quello più prossimo al triennio oggetto della nuova regolamentazione.

La Regione Piemonte sostiene, infine, che il comma 198 viola sia l'art. 114 Cost., in quanto comporterebbe «il detrimento complessivo degli enti regionali e locali», sia l'art. 118 Cost., in quanto inciderebbe «sull'autonomia organizzativa e sulla programmazione delle diverse attività regionali». Tali censure, genericamente argomentate, ripropongono nella sostanza le medesime ragioni di illegittimità prospettate dalla ricorrente con riferimento agli artt. 117 e 119 Cost. Esse, pertanto, non sono fondate per le stesse considerazioni già svolte nei precedenti punti 8 e 8.1.

Dalla riconosciuta natura di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica della disposizione di cui al comma 198 discende la non fondatezza anche delle questioni promosse dalle ricorrenti Regioni a statuto ordinario riguardo ai commi 199, 203, 204 e 205, che, secondo tali ricorrenti, conterrebbero anch'essi norme di dettaglio lesive della loro autonomia finanziaria. La natura di principi fondamentali di tali norme deriva, infatti, dal rilievo che esse si limitano o a integrare il contenuto del comma 198 (commi 199, 203 e 204), o a concorrere al raggiungimento dell'ulteriore obiettivo del «miglioramento dei [...] saldi (comma 205)», e cioè di un obiettivo ancor più generale di quello perseguito dal comma 198.

Le Regioni Veneto, Piemonte e Campania censurano anche i commi 200 e 201, perché essi, in violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., conterrebbero norme di dettaglio lesive della loro autonomia finanziaria.

Le questioni non sono fondate, in quanto le norme impugnate, al fine dell'attuazione del principio di cui al comma 198, si limitano ad attribuire una mera facoltà ai loro destinatari e, quindi, sono prive di attitudine lesiva delle competenze delle Regioni. Entrambe, infatti, abilitano le Regioni e gli enti locali ad adottare alcune misure di riduzione della spesa.

La Regione Piemonte, pur non evocando esplicitamente l'art. 3 Cost., ha lamentato inoltre che il censurato comma 201 non annovera le Regioni tra gli enti che possono avvalersi delle misure di contenimento consentite agli enti locali. La questione non è fondata, perché, pur in assenza di una esplicita norma statale che le autorizzi, le Regioni, nell'esercizio della loro autonomia, sono libere di adottare misure di riduzione della spesa analoghe a quelle previste dal comma 201.

Fondata è invece la questione di legittimità costituzionale promossa dalle Regioni Veneto e Toscana in relazione all'art. 1, comma 202, della legge n. 266 del 2005, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. Ad avviso delle ricorrenti, tale disposizione non conterrebbe un principio di coordinamento della finanza pubblica, ma una norma di dettaglio, come tale lesiva della loro autonomia finanziaria.

Il comma 202, prevedendo che *«Al finanziamento degli oneri contrattuali del biennio 2004-2005 concorrono le economie di spesa di personale riferibili all'anno 2005 come individuate dall'articolo 1, comma 91, della legge 30 dicembre 2004, n. 311»*, non è correlato al comma 198 ed impone una puntuale modalità di utilizzo di risorse proprie delle Regioni, così da risolversi in una specifica prescrizione di destinazione di dette risorse. La Corte lo dichiara illegittimo perché esso, non ponendo un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, esula dalla competenza legislativa riservata allo Stato dall'art. 117, terzo comma, Cost. e lede l'autonomia finanziaria garantita alle Regioni dall'art. 119 Cost.

La Corte dichiara in parte non fondate e in parte inammissibili le questioni sollevate dalle regioni Veneto, Piemonte, Campania ed Emilia-Romagna, laddove censurano in via autonoma anche il comma 206, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., perché qualifica come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica le disposizioni di cui ai commi da 198 a 205, le quali avrebbero, invece, natura di norme di dettaglio.

E' costante l'orientamento della Corte secondo cui, ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, la qualificazione legislativa non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quella ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza (ex plurimis, sentenze n. 447 del 2006 e n. 482 del 1995). Ciò comporta, con riferimento al caso di specie, che la natura dei commi da 198 a 205 non dipende dalla qualificazione data dal comma 206, ma resta quella data da questa Corte in sede di scrutinio delle relative questioni.

Quanto ai commi 198, 199, 203, 204, 205, le relative questioni sono state dichiarate da questa Corte non fondate, in considerazione del fatto che essi esprimono principi fondamentali. Ne consegue l'infondatezza delle questioni relative al comma 206, nella parte in cui esso richiama detti commi.

Quanto ai commi 200 e 201, le relative questioni sono state dichiarate non fondate, perché riguardanti disposizioni prive di efficacia vincolante e di attitudine lesiva. Non sussiste, quindi, alcun interesse delle ricorrenti a censurare una norma che, come il comma 206, attribuisce natura di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica a disposizioni che hanno un siffatto contenuto non lesivo. Di qui, l'inammissibilità, per carenza di interesse, delle questioni riferite al comma 206, nella parte in cui esso richiama detti commi.

Quanto infine al comma 202, la sua accertata incostituzionalità comporta il venir meno delle questioni relative al comma 206 nella parte in cui si riferisce a detto comma e, conseguentemente, l'inammissibilità delle stesse questioni per mancanza di oggetto.

Con sentenza n. **178**, depositata il 7 giugno 2007, la Corte Costituzionale ha dichiarato:

- l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 6, della legge della Regione Veneto 22 dicembre 2005, n. 26 (Istituzione dell'Istituto oncologico veneto), nella parte in cui esclude che l'incarico di direttore scientifico possa essere rinnovato per più di una volta;
- estinto, per rinuncia accettata dalla controparte, il giudizio relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 4 e 5, della legge della Regione Veneto n. 26/ 2005, proposte, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione ed al principio della leale collaborazione istituzionale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 3 e 7, della legge della Regione Veneto n. 26/2005, proposte, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione ed al principio della leale collaborazione istituzionale, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione ed al principio della leale collaborazione istituzionale di cui agli articoli 117, 118, primo comma, e 120 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 3, 4, 5, 6 e 7, della legge della Regione Veneto 22 dicembre 2005, n. 26 (Istituzione dell'Istituto oncologico veneto), per contrasto con i principî fondamentali in materia di ordinamento degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) non trasformati in fondazioni contenuti nel decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288 (Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'articolo 42, comma 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3), e nell'atto di intesa adottato il 1° luglio 2004 (recante «Organizzazione, gestione e funzionamento degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico non trasformati in fondazioni»).

In relazione alle censure concernenti l'art. 3, commi 4 e 5, della legge regionale n. 26 del 2005, la Corte ha preso atto dell'intervenuta rinuncia parziale al ricorso ad opera del ricorrente, alla quale ha fatto seguito la formale accettazione da parte della Regione Veneto, con la conseguente dichiarazione dell'estinzione del giudizio per tale parte.

Ne consegue che il *thema decidendum* risulta così circoscritto alle questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto i commi 3, 6 e 7 dello stesso art. 3.

L'art. 3, comma 6, della legge regionale n. 26 del 2005 è impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri esclusivamente nella parte in cui dispone che l'incarico di direttore scientifico dell'Istituto oncologico veneto non sia rinnovabile per più di una volta consecutiva.

Ad avviso del ricorrente, tale previsione legislativa violerebbe l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ed il principio della leale collaborazione istituzionale, perché contrasterebbe con l'art. 3, comma 5, dell'atto di intesa del 1° luglio 2004, il quale non pone alcuna limitazione alla possibilità di rinnovo del suddetto incarico.

La Corte, nel ritenere fondata la questione e nel dichiarare quindi illegittima la disposizione, osserva quanto segue:

- nessuna norma statale impone limiti al rinnovo di simili incarichi, onde è pienamente conforme alla disciplina di principio l'art. 3, comma 5, dell'atto di intesa del 1° luglio 2004 che, nel precisare espressamente che l'incarico di direttore scientifico degli IRCCS non trasformati in fondazioni può essere rinnovato, non assoggetta tale facoltà a limitazioni di sorta.
- L'art. 3, comma 6, della legge regionale n. 26/2005 introducendo un limite al potere ministeriale di nomina del direttore scientifico contrasta con il principio fondamentale in materia di «ricerca scientifica» dettato dalla disciplina statale e finisce per pregiudicare l'interesse che giustifica l'attribuzione al Ministro della salute del potere in questione.
- Né è possibile affermare che la disposizione regionale impugnata sia una norma di dettaglio e come tale rientrante nella competenza regionale. In senso contrario è sufficiente osservare che introdurre limiti alla facoltà di rinnovo significa inevitabilmente incidere direttamente sul pieno esercizio del potere di scelta del direttore scientifico.

L'art. 3, comma 3, della legge regionale Veneto n. 26/2005 dispone che i componenti del consiglio di indirizzo e verifica dell'Istituto oncologico veneto sono nominati dal Consiglio regionale e, secondo il ricorrente, questa disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ed il principio della leale collaborazione istituzionale, ponendosi in contrasto con il contenuto dell'atto di intesa del 1° luglio 2004 il quale, all'art. 2, comma 1, prevede che due membri del consiglio debbono essere nominati dal Ministro della salute, due dal Presidente della Regione ed il quinto, con funzioni di presidente, ancora dal Ministro della salute, sentito il Presidente della Regione.

La Corte, nel ritenere la questione non è fondata, si sofferma sull'analisi delle disposizioni relative alla composizione dell'organo di indirizzo degli IRCCS e conclude osservando che, essendo stato dichiarato illegittimo l'art. 42, comma 1, lettera p), della legge n. 3 del 2003 nella parte relativa alla composizione dell'organo di indirizzo degli istituti in questione (sentenza n. 270/2005), lo Stato non può invocare l'efficacia vincolante della previsione dell'intesa che di quella norma statale incostituzionale rappresenta la riproduzione.

L'art. 3, comma 7, della legge regionale n. 26/2005 prevede la nomina, da parte della Giunta regionale, di un commissario straordinario incaricato dell'amministrazione dell'Istituto oncologico veneto sino alla data di insediamento degli organi ordinari di amministrazione.

Il ricorrente sostiene che la disposizione contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, e con il principio della leale collaborazione istituzionale, perché detta una disciplina diversa da quella contemplata nell'art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 288/2003, ma la Corte ritiene che la questione non sia fondata.

L'art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 288 del 2003 riguarda, fa notare la Corte, un evento che potrebbe verificarsi nel corso del procedimento di trasformazione in fondazioni degli IRCCS già operanti alla data di entrata in vigore della legge n. 3/2003, vale a dire la mancata adozione, da parte del consiglio d'amministrazione dell'IRCCS oggetto della trasformazione, del nuovo statuto approvato dal Ministro della salute d'intesa con il Presidente della Regione. L'art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 288/2003 stabilisce appunto che, in simile casi, il Ministro, ancora una volta d'intesa con il Presidente della Regione interessata, nomina un commissario *ad acta* che provvede all'adozione dello statuto nei sessanta giorni successivi alla nomina.

Si tratta, pertanto, di una disposizione che disciplina una vicenda (trasformazione dell'IRCCS da ente pubblico in fondazione) diversa da quella regolata dalla norma regionale impugnata, la quale, invece, concerne la fase precedente al primo insediamento degli ordinari organi di amministrazione dell'Istituto oncologico veneto che ha natura di ente pubblico e non di fondazione.

La Corte Costituzionale, nella sentenza n. **257/2007**, dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, comma 4, della legge della Regione Puglia 7 marzo 2003, n. 4 (*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005 della Regione Puglia*), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione staccata di Lecce.

Il TAR della Puglia, sezione staccata di Lecce, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, con due ordinanze (n. 565 e 566 del 2005) di analogo contenuto, ciascuna delle quali emessa in un giudizio avente ad oggetto l'impugnazione da parte di strutture sanitarie private - provvisoriamente accreditate con il Servizio sanitario nazionale per l'erogazione di alcune prestazioni - degli atti e dei provvedimenti con i quali la Regione Puglia e le competenti Aziende unità sanitarie locali avevano proceduto alla determinazione, per l'anno 2003, del tetto di spesa relativo alle prestazioni sanitarie rese.

La Corte costituzionale ha esaminato partitamene i suddetti profili e ha dichiarato la questione in parte inammissibile e in parte non fondata.

La norma impugnata, ad avviso del rimettente, nello stabilire un limite di spesa al tempo stesso globale ed individuale (per ogni struttura) pari al valore attuale delle prestazioni rese nel 1998, con riferimento all'anno 2003, sarebbe in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dal 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), in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

A tal riguardo, la Corte chiarisce che, già nella sentenza n. 111 del 2005, ha interpretato la norma censurata «nel senso che, ai fini della remunerazione per intero a valori attuali (riferiti cioè all'anno in cui effettivamente le prestazioni siano state rese), i volumi delle prestazioni medesime, vale a dire la loro quantità e, correlativamente, la spesa complessiva, non possono essere superiori a quelli del 1998»; si è, pertanto, ritenuto che il riferimento all'anno 1998, contenuto nell'art. 30, comma 4, deve essere inteso con riguardo sia ai volumi quantitativi delle prestazioni sanitarie erogate, sia alla complessiva spesa sostenuta.

La Corte ha dunque concluso che, tale riferimento si presenta come «*il frutto, da parte del legislatore regionale, di una scelta discrezionale di politica sanitaria e di contenimento della spesa, la quale, tenuto conto della ristrettezza delle risorse finanziarie dirette a soddisfare le esigenze del settore, non risulta viziata da intrinseca irragionevolezza*».

Il criterio di ancorare l'ammontare della spesa sanitaria ai dati storici concernenti gli stanziamenti previsti per anni precedenti è stato più volte seguito anche dalla legislazione statale.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. **300**, depositata il 20 luglio 2007, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale:

- dell'articolo 2, commi 1 e 2, nonché degli articoli 3, 4, 5, 6, 7 e 8 della legge della Regione Liguria 14 marzo 2006, n. 6 (Norme regionali in materia di discipline bionaturali per il benessere a tutela dei consumatori), e, per conseguenza, della restante parte della intera legge;
- dell'articolo 1, commi 3 e 4, dell'art. 2, dell'articolo 3, comma 1, nonché degli articoli 4, 5, 6 e 7 della legge regionale del Veneto 6 ottobre 2006, n. 19 (Interventi per la formazione degli operatori di discipline bio-naturali), e, per conseguenza, della restante parte della intera legge.

Con due distinti ricorsi, decisi con un unico giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale delle norme sopra citate, deducendo, in ambedue i casi, la violazione dell'art. 117, comma terzo, della Costituzione per avere il legislatore regionale, sia della Liguria che del Veneto, ecceduto dai limiti della propria competenza nella materia, di legislazione concorrente, delle "professioni", violando i principi fondamentali previsti dalla normativa statale.

La Corte ha richiamato la propria consolidata giurisprudenza in materia di professioni, ricordando di avere più volte evidenziato come «*la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle 'professioni' deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale. Tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale*» (sentenza n. 153 del 2006, nonché, sentenze n. 57 del 2007, n. 424 del 2006). Da ciò, osservano i giudici, deriva che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali.

La Corte osserva come, da una serie di elementi, emerge che, nelle disposizioni impugnate delle due leggi, ci si trovi di fronte a norme di fonte regionale attraverso le quali si realizza la individuazione di nuove figure professionali:

- un primo elemento è ricavabile dalla descrizione, sia pur indeterminata, dei compiti assegnati agli operatori delle "discipline bionaturali" per il benessere. Tali compiti emergono:
  - a) per quanto riguarda la legge della Regione Liguria n. 6/2006, nella espressione contenuta nell'articolo 2, commi 1 e 2, con la quale si afferma che tali attività concorrono *"a prevenire gli stati di disagio fisici e psichici stimolando le risorse vitali proprie di ciascun individuo"*, avendo come finalità *"il mantenimento dello stato di benessere della persona"*;
  - b) quanto alla legge della Regione Veneto n. 19/2006, dall'espressione contenuta nell'articolo 1, comma 4, con la quale si definiscono le caratteristiche cui deve essere finalizzata l'azione degli operatori in questo settore, affermando che essi debbono operare *"per la piena e consapevole assunzione di responsabilità di ciascun individuo in relazione al proprio stile di vita e per stimolare le risorse vitali della persona, intesa come entità globale e indivisibile, attraverso metodi ed elementi naturali la cui efficacia sia stata verificata"*.
- In secondo luogo la valenza istitutiva di nuove figure professionali da parte delle disposizioni impugnate si desume dalla circostanza che sia l'una legge che l'altra prevedano la istituzione di un apposito elenco ove possono iscriversi, sulla base del verificato possesso di specifici requisiti attestanti una determinata qualificazione professionale, gli operatori delle discipline bionaturali per il benessere. All'elenco si riferiscono:
  - a) l'articolo 3, per ciò che concerne la legge della Regione Liguria n. 6/2006, la quale ai successivi articoli 4 e 5 determina i soggetti abilitati alla iscrizione e le condizioni per procedervi;
  - b) l'articolo 5, per ciò che concerne la legge della Regione Veneto n. 19/2006, avendo la medesima previsto al precedente articolo 4 le condizioni necessarie per la iscrizione.

Per quanto concerne il registro, in diverse occasioni i giudici costituzionali hanno già affermato che l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per l'iscrizione ad esso, hanno, già di per sé, "una funzione individuatrice della professione", come tale preclusa alla competenza regionale .14

## 24. STATUS CONSIGLIERI

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 157 ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 1, comma 54, della legge n. 266/2005, nella parte in cui prevede la riduzione percentuale delle indennità corrisposte ai titolari degli organi politici regionali. I giudici osservano che la legge 10 febbraio 1953, n. 62 (Costituzione e funzionamento degli organi regionali)

---

14 sentenze n. 57 del 2007 e n. 355 del 2005.

demanda la fissazione delle indennità spettanti ai titolari delle cariche politiche della Regione alle leggi regionali e ai rispettivi statuti.

Il censurato comma 54, nel fissare la riduzione delle indennità corrisposte ai titolari degli organi politici regionali «nella misura del 10 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005», pone un precetto specifico e puntuale, comprimendo l'autonomia finanziaria regionale ed eccedendo dall'ambito dei poteri statali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 173 dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione proposto dallo Stato e sussistente il nesso funzionale tra dichiarazioni rese dal consigliere e attività consiliare.

Per la Corte costituzionale i membri della Giunta regionale godono dell'immunità prevista dall'art. 122, quarto comma, Cost. solo in quanto consiglieri regionali ed esclusivamente in relazione all'attività svolta in ambito consiliare. Anzi, la netta distinzione tra le funzioni del Consiglio e quelle della Giunta operata dal legislatore costituzionale rende priva di fondamento non solo la tesi secondo cui il Presidente della Giunta regionale goda di una forma di immunità rafforzata, ma anche quella che lo stesso sia destinatario della garanzia che il citato quarto comma dell'art. 122 Cost. attribuisce esclusivamente ai consiglieri regionali in relazione alle opinioni espresse e ai voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Di particolare interesse risulta anche la sentenza n. 235 in materia di presupposti del conflitto di attribuzione. In tale pronuncia si stabilisce che per essere idoneo ad innescare un conflitto di attribuzione un atto, imputabile allo Stato o alla Regione, deve essere dotato di efficacia e rilevanza esterna oppure, se preparatorio o non definitivo, recare già in sé requisiti minimi di lesività ed essere rivolto ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare un'invasione nell'altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima.

La sentenza n. 301 si sofferma sulle differenze tra la garanzia di cui all'art. 68, 1° c. Cost. prevista per i parlamentari e l'insindacabilità dei consiglieri regionali prevista dall'art. 122, 4° c. Cost. e sulla sussistenza o meno di un'efficacia inibitoria per le delibere di insindacabilità adottate dai Consigli regionali.

Ad avviso della Corte l'identità formale degli enunciati di cui agli articoli 68, primo comma e 122, quarto comma, Cost. non riflette "*una compiuta assimilazione tra le Assemblee parlamentari e i Consigli regionali*". Infatti, a differenza delle funzioni assegnate alle Camere, le attribuzioni dei Consigli regionali si inquadrano nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità.

Deve pertanto escludersi che:

- a) possa estendersi alle Regioni l'efficacia inibitoria delle delibere parlamentari di insindacabilità dei membri delle Camere per le opinioni espresse e per i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni (oggi disciplinata dalla legge 140/2003);
- b) il giudice che proceda nei confronti di un consigliere regionale, di fronte ad una delibera consiliare di insindacabilità di un Consigliere regionale, non possa proseguire il giudizio e possa disporre soltanto della possibilità di proporre conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte.

In particolare con sentenza n. **157**, depositata l'8 maggio 2007, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con gli articoli 117 e 119 della Costituzione, dell'art. 1, comma 54, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 «Disposizioni

per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)», nella parte in cui si riferisce ai titolari degli organi politici regionali.

Ha altresì dichiarato inammissibili la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 55 e la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 54, promossa, in riferimento agli articoli 114 e 118 della Costituzione, della predetta legge n. 266/2005.

Il comma 54 della legge n. 266/2005 prevede che «per esigenze di coordinamento della finanza pubblica», sono ridotti «nella misura del 10 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005 i seguenti emolumenti:

- a) le indennità di funzione spettanti ai sindaci, ai presidenti delle province e delle regioni, delle comunità montane, ai presidenti dei consigli circoscrizionali, comunali, provinciali e regionali, ai componenti degli organi esecutivi e degli uffici di presidenza dei consigli dei citati enti;
- b) le indennità e i gettoni di presenza spettanti ai consiglieri circoscrizionali, comunali, provinciali, regionali e delle comunità montane;
- c) le utilità comunque denominate spettanti per la partecipazione ad organi collegiali dei soggetti di cui alle lettere a) e b) in ragione della carica rivestita».

La Corte Costituzionale ha ritenuto fondata la questione relativa al comma 54, in riferimento agli artt. 117 e 119 Cost.

I giudici osservano che la legge 10 febbraio 1953, n. 62 (Costituzione e funzionamento degli organi regionali) demanda la fissazione delle indennità spettanti ai titolari delle cariche politiche della Regione alle leggi regionali e ai rispettivi statuti.

Per quanto concerne la Regione Campania l'art. 20, numero 21), della legge 22 maggio 1971, n. 348 (Approvazione, ai sensi dell'art. 123, comma secondo, della Costituzione, dello Statuto della Regione Campania), dispone che spetta al Consiglio regionale determinare le indennità dei consiglieri, dei componenti della giunta e degli altri organi della Regione. In attuazione dello statuto, la legge regionale 4 luglio 1991, n. 10 (Integrazione e modifica della legge regionale 5 agosto 1972, n. 5 concernente: determinazione delle indennità spettanti ai consiglieri regionali della Campania, ai componenti della giunta e degli uffici consiliari in relazione alle funzioni esercitate, in attuazione dell'art. 20, n. 21, dello statuto regionale e successive modificazioni), determina l'ammontare delle indennità spettanti ai titolari delle cariche politiche regionali.

Il censurato comma 54, nel fissare la riduzione delle indennità corrisposte ai titolari degli organi politici regionali «nella misura del 10 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005», pone un precetto specifico e puntuale, comprimendo l'autonomia finanziaria regionale ed eccedendo dall'ambito dei poteri statali in materia di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 417 del 2005).

La legge statale può prescrivere criteri e obiettivi (ad esempio, il contenimento della spesa pubblica), non imporre alle Regioni minutamente gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi. Ciò si risolve «in un'indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. alle autonomie regionali» (la Corte segnala le sentenze n. 88 del 2006 e n. 449 del 2005).

Da tali osservazioni discende l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 54, della legge n. 266 del 2005, nella parte in cui prevede la riduzione percentuale delle indennità corrisposte ai titolari degli organi politici regionali.

La Corte Costituzionale, nella sentenza n. **173**, dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Veneto nei confronti dello Stato, in relazione

all'ordinanza di fissazione dell'udienza di trattazione adottata dal giudice istruttore del Tribunale di Roma.

Poiché il giudice, in sede di prima comparizione, non avrebbe potuto assumere alcun provvedimento in ordine all'eccezione di insindacabilità, ai sensi dell'art. 122, quarto comma, Cost., proposta dal convenuto consigliere regionale, l'atto impugnato, con il quale il giudice stesso ha doverosamente fissato la data dell'udienza di trattazione, non è idoneo a produrre alcuna menomazione delle attribuzioni costituzionalmente garantite della Regione Veneto, a prescindere da ogni valutazione sulla fondatezza dell'eccezione medesima.

La fissazione dell'udienza di trattazione, infatti, non è idonea a produrre alcuna menomazione delle attribuzioni costituzionalmente garantite della Regione Veneto; secondo il regime processuale vigente alla data dell'udienza di prima comparizione, quest'ultima era caratterizzata da una funzione meramente preparatoria rispetto alla trattazione in senso stretto della causa, essendo riservata all'udienza successiva l'adozione di provvedimenti astrattamente e potenzialmente lesivi della dedotta garanzia di cui all'art. 122, quarto comma, Cost. e come tali suscettibili di essere presi in considerazione dalla Corte costituzionale nell'ambito di un conflitto di attribuzione.

Con sentenza n. **195** del 14 giugno 2007 - risolvendo il conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Veneto nei confronti dello Stato, in relazione alla sentenza del Tribunale civile di Venezia di condanna al risarcimento del danno del Presidente-consigliere della Regione Veneto Giancarlo Galan, per violazione degli artt. 121, 122, quarto comma, e 123 Cost. -, la Consulta ha respinto il ricorso negando l'estensione dell'immunità alle dichiarazioni rese *extra moenia* dal Presidente della Regione, ascrivibili o meno a funzioni tipizzate, per il solo fatto di essere riferibili o genericamente connesse alla carica rappresentativa.

La Corte non ha condiviso la difesa della ricorrente, ad avviso della quale la sentenza del Tribunale di Venezia risultava lesiva, in via diretta, della prerogativa di insindacabilità garantita ai componenti del Consiglio regionale dall'art. 122, quarto comma, Cost., nonché, in via mediata, dell'autonomia costituzionalmente garantita alla Regione (attribuzioni regionali in materia di organizzazione e di funzioni degli organi dell'ente), ai sensi degli artt. 121 e 123 Cost..

Per i giudici le argomentazioni della Regione si fondano su tre erronei presupposti interpretativi.

Innanzitutto, la Corte ha contestato l'assunto della ricorrente in base al quale la figura del Presidente-consigliere sia profondamente diversa da quella del semplice consigliere, in quanto il primo soltanto riassume in sé le funzioni di rappresentanza della Regione e di direzione della politica della Giunta, alle quali si accompagna istituzionalmente la possibilità di "esternazione politica". Ne deriverebbe, per la Regione Veneto, l'impossibilità di sottoporre a giudizio il Presidente-consigliere per le dichiarazioni, rilasciate alla stampa, costituenti valutazioni e orientamenti sui temi dell'attualità politica, in quanto tali attività sarebbero diretta espressione del *munus publicum* di cui lo stesso è titolare. Per tale motivo, dovrebbero considerarsi coperte dall'immunità le enunciazioni presidenziali, ascrivibili o meno a funzioni tipizzate; ciò per il solo fatto di essere riferibili o genericamente connesse alla carica rappresentativa e alla realizzazione dell'indirizzo politico che il corpo elettorale ha scelto quando ha espresso le sue preferenze.

Per la Consulta, invece, la prerogativa dei consiglieri non si estende a coprire le funzioni della Giunta o del suo Presidente. Anzi, la netta distinzione tra le funzioni del Consiglio e quelle della Giunta operata dal legislatore costituzionale rende priva di fondamento non solo la tesi secondo cui il Presidente della Giunta regionale goda di una forma di immunità

rafforzata, ma anche quella che lo stesso sia destinatario della garanzia che il citato quarto comma dell'art. 122 Cost. attribuisce esclusivamente ai consiglieri regionali in relazione alle opinioni espresse e ai voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

In secondo luogo, risulta anche infondata un'interpretazione estensiva o analogica dell'art. 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), dell'ambito di applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost. e, per analogia, dell'art. 122, quarto comma, Cost., ad ogni attività di critica e di denuncia politica attinente ai compiti istituzionali, anche se non in connessione con l'attività consiliare tipica. La Corte sottolinea come il citato art. 3 non sia applicabile anche ai consiglieri regionali. L'interpretazione di tipo estensivo è preclusa dal tenore letterale dell'intero testo legislativo, che fa esclusivo riferimento all'art. 68 Cost. e alla carica di parlamentare. La legge citata, inoltre, ha carattere eccezionale, in quanto limitativa dell'esercizio della funzione giurisdizionale, il che la rende insuscettibile di applicazione analogica.

La Consulta smentisce, inoltre, l'applicabilità della cd. "pregiudizialità parlamentare" introdotta dalla l. n. 140/2003, che impone al giudice, qualora nel giudizio sia sollevata la relativa eccezione, di investire, previa sospensione del processo, la Camera di appartenenza del parlamentare della decisione circa l'applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost.. In proposito, la Consulta evidenzia un ulteriore errore della ricorrente riguardante il presunto effetto inibitorio dell'esercizio del potere giurisdizionale: l'impossibilità di equiparare la delibera della Giunta, con la quale è stato deciso di proporre il conflitto di attribuzione, con quella, peraltro confluita implicitamente nel provvedimento dell'organo esecutivo, con la quale il Consiglio regionale decide che le opinioni espresse sono relative all'esercizio delle funzioni consiliari e, quindi, sono insindacabili. Del resto, non è ipotizzabile per la Consulta che il potere di valutare se un'opinione espressa da un componente dell'organo legislativo regionale sia riconducibile all'esercizio delle funzioni consiliari si trasferisca dall'assemblea legislativa di appartenenza alla Giunta regionale.

In terzo luogo, con riferimento all'ultimo motivo di ricorso, relativo alla sussistenza del nesso funzionale tra le dichiarazioni del Presidente della Regione oggetto del giudizio risarcitorio e la sua attività istituzionale, la Corte ha ribadito che i membri della Giunta regionale godono dell'immunità prevista dall'art. 122, quarto comma, Cost. solo in quanto consiglieri regionali ed esclusivamente in relazione all'attività svolta in ambito consiliare e che, conseguentemente, il Presidente della Regione beneficia della medesima prerogativa solo in quanto sia componente del Consiglio regionale e solo in relazione all'attività svolta in ambito consiliare.

La Consulta ha, inoltre, sottolineato che la difesa della Regione non ha indicato alcun atto tipico dell'attività consiliare posto in essere dal Presidente connesso alle dichiarazioni per le quali questi è stato condannato al risarcimento del danno. La Corte non ha condiviso, dunque, l'asserita inscindibilità delle dichiarazioni del Presidente della Regione (riferite alla situazione del servizio pubblico radiotelevisivo a livello locale) con l'esercizio della funzione legislativa e di indirizzo e controllo politico - concretatasi, per la ricorrente, nella vigilanza sul corretto esercizio dell'informazione televisiva, in considerazione del fatto che la materia del servizio radiotelevisivo rientra in quella dell'«ordinamento della comunicazione» attribuita dall'art. 117, terzo comma, Cost. alla competenza legislativa delle Regioni in via concorrente.

Infine, richiamando la precedente giurisprudenza relativa all'art. 68, ma applicabile anche all'art. 122, quarto comma, Cost., la Corte ha riaffermato che «il "contesto politico" o comunque l'inerenza a temi di rilievo generale dibattuti in Parlamento, entro cui tali dichiarazioni si possano collocare, non vale in sé a connotarle quali espressive della funzione, ove esse, mancando di costituire la sostanziale riproduzione delle specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni, siano non

già il riflesso del peculiare contributo che ciascun deputato e ciascun senatore apporta alla vita parlamentare mediante le proprie opinioni e i propri voti (come tale coperto, a garanzia delle prerogative delle Camere, dall'insindacabilità), ma una ulteriore e diversa articolazione di siffatto contributo, elaborata ed offerta alla pubblica opinione nell'esercizio della libera manifestazione del pensiero assicurata a tutti dalla Costituzione».<sup>15</sup>

Con sentenza 26 giugno 2007 n. **235** il giudice delle leggi si è pronunciato sui presupposti per l'ammissibilità del conflitto di attribuzione proposto da una Regione in relazione ad un giudizio di risarcimento dei danni azionato nei confronti di un consigliere regionale per presunta diffamazione.

La Regione Veneto aveva sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato per violazione degli artt. 121, 122, quarto comma, e 123 della Costituzione, in relazione alla pendenza, di fronte al Tribunale ordinario, di un giudizio civile avente ad oggetto l'accertamento della responsabilità civile del Presidente della Regione Veneto quale autore di dichiarazioni rese nel corso di una seduta pubblica del Consiglio regionale.

Nel dichiarare inammissibile il ricorso, la pronuncia ribadisce che per essere idoneo ad innescare un conflitto di attribuzione un atto, imputabile allo Stato o alla Regione, deve essere dotato di efficacia e rilevanza esterna oppure, se preparatorio o non definitivo, recare già in sé requisiti minimi di lesività ed essere rivolto ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare un'invasione nell'altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima.

La Corte afferma quindi che, nell'attuale assetto dei rapporti fra attribuzioni dell'autorità giudiziaria e tutela delle prerogative di cui all'art. 122, quarto comma, della Costituzione, una tale invasione è ipotizzabile solo in presenza di un atto, anche preliminare alla definizione del giudizio, che tali prerogative trascuri.

E' pertanto inammissibile il ricorso poiché dall'esame del giudizio risulta che l'autorità giudiziaria non ha compiuto atti che possano in qualche modo incidere sulla guarentigia di cui all'art. 122, 4° comma, della Costituzione.

Inoltre non è possibile effettuare un'interpretazione estensiva od analogica della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), ritenendola applicabile anche ai consiglieri regionali.

L'interpretazione di tipo estensivo è preclusa dal tenore letterale dell'intero testo legislativo, che fa esclusivo riferimento all'art. 68 della Costituzione e alla carica di parlamentare, utilizzando, quindi, riferimenti ed espressioni la cui valenza semantica non è suscettibile di ampliamento.

Non è neppure consentita l'applicazione analogica della legge citata, avendo la stessa carattere eccezionale poiché limitativa dell'esercizio della funzione giurisdizionale.

Con sentenza 20 luglio 2007 n. **301** la Consulta si è pronunciata sulle differenze tra la guarentigia di cui all'art. 68, 1° comma della Costituzione prevista per i parlamentari e l'insindacabilità dei consiglieri regionali prevista dall'art. 122, 4° comma della Costituzione.

La Corte si è altresì espressa sulla sussistenza o meno di un'efficacia inibitoria per le delibere di insindacabilità adottate dai Consigli regionali.

La decisione riguarda il conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Piemonte nei confronti dello Stato, in relazione ad una serie di atti delle autorità giudiziarie procedenti

---

15 sentenze n. 392 del 2006 e n. 51 del 2002.

del Tribunale di Monza adottati nell'ambito del procedimento penale a carico di un consigliere regionale per le affermazioni rese nel corso di un'intervista, pubblicata su un quotidiano, avente ad oggetto un ordine del giorno, presentato dal medesimo al Consiglio regionale.

La ricorrente, ravvisando la violazione dell'art. 122, quarto comma, della Costituzione e della legge della Regione Piemonte 19 novembre 2001, n. 32 (*Norme in materia di valutazione di insindacabilità dei Consiglieri regionali, ai sensi dell'art. 122, quarto comma, della Costituzione*), richiedeva alla Consulta di dichiarare che non spettava allo Stato e, per esso al Tribunale di Monza, disattendere la delibera del Consiglio regionale che sanciva l'insindacabilità delle opinioni espresse da un consigliere regionale, poiché il giudice sarebbe "*tenuto a rispettare la delibera d'insindacabilità, essendo quest'ultima espressione dell'autonomia riconosciuta al Consiglio regionale, di talché, nel caso in cui intervenga una delibera d'insindacabilità, il giudice non potrebbe proseguire il processo*" ma solo sollevare il conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale, analogamente al giudice che proceda nei confronti di un parlamentare.

Il giudice delle leggi, invece, non ha condiviso la suddetta tesi della Regione Piemonte.

Nel dichiarare non fondato il ricorso la Consulta ha richiamato la precedente giurisprudenza nella quale aveva affermato che l'insindacabilità dei consiglieri regionali, per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, trova diretto ed esclusivo fondamento nell'art. 122, quarto comma, Cost. (1). La Corte ha inoltre precisato che "*analogamente alla garanzia prevista dall'art. 68, primo comma, Cost., l'insindacabilità in esame presidia l'autonomia costituzionalmente garantita ai Consigli regionali, quali organi politicamente rappresentativi delle rispettive comunità territoriali e legittimati democraticamente all'assolvimento di funzioni preordinate alla cura dei relativi interessi, a cominciare dalla potestà legislativa*".

Tuttavia - ad avviso della Corte- l'identità formale degli enunciati di cui agli articoli 68, primo comma e 122, quarto comma, Cost. non riflette "*una compiuta assimilazione tra le Assemblee parlamentari e i Consigli regionali*". Infatti, a differenza delle funzioni assegnate alle Camere, le attribuzioni dei Consigli regionali si inquadrano nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità .

Deve pertanto escludersi che:

- a) possa estendersi alle Regioni l'efficacia inibitoria delle delibere parlamentari di insindacabilità dei membri delle Camere per le opinioni espresse e per i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni (oggi disciplinata dalla legge 140/2003)
- b) il giudice che proceda nei confronti di un consigliere regionale, di fronte ad una delibera consiliare di insindacabilità di un Consigliere regionale, non possa proseguire il giudizio e possa disporre soltanto della possibilità di proporre conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte.

Nella specie è stata conseguentemente dichiarato che spettava allo Stato e, per esso, al Giudice per le indagini preliminari ed al pubblico ministero, non uniformarsi alla delibera del Consiglio regionale del Piemonte che sanciva l'insindacabilità delle opinioni espresse dal consigliere regionale.

## **25. TURISMO**

Con la sentenza n. 88 la Corte statuisce che qualora sia ravvisabile un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è competente a disciplinare siffatto esercizio per legge e ciò anche se quelle stesse funzioni

siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale. In tal caso, i principi di sussidiarietà e di adeguatezza, in forza dei quali si verifica l'ascesa della funzione normativa, dal livello regionale a quello statale, convivono con il normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Costituzione e possono giustificare una deroga; sempre che, naturalmente, la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, assistita da ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia previsto un coinvolgimento della Regione interessata.

Con la sentenza citata è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 586 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), nella parte in cui, nel disciplinare i procedimenti di approvazione degli «insediamenti turistici di qualità di interesse nazionale», non stabilisce che il regolamento interministeriale ivi previsto sia preceduto dall'intesa Stato-Regioni.

Inoltre è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 589, 590 e 591, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), i quali, nel disciplinare i procedimenti di approvazione degli «insediamenti turistici di qualità di interesse nazionale», determinano le verifiche a cui la Regione deve sottoporre le proposte, stabilendo la regola del silenzio assenso, violando così l'art. 117, 6° comma, Cost., in quanto risultano ignorate le funzioni regionali di programmazione dello sviluppo del territorio e della propria economia.

## **26. TUTELA DELLA CONCORRENZA**

La Corte con sentenza n. 430 ha stabilito che sono infondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3 e 5 del cosiddetto decreto legge n. 223/ 2006 (c.d. decreto Bersani) relativi alla vendita dei farmaci da banco nei centri commerciali ed alle liberalizzazioni nel campo del commercio poiché non violano la competenza regionale in materia di commercio, essendo riconducibile alla competenza esclusiva statale della "tutela della concorrenza"

Secondo la Regione Veneto, la norma violerebbe gli artt. 117 e 118 Cost., poiché disciplina il «commercio», materia attribuita alla propria competenza legislativa residuale, alla quale sarebbero inoltre riconducibili tutte le materie concernenti lo sviluppo dell'economia.

La Corte rigetta la questione, riconducendo in tal modo la disciplina dalla stessa stabilita anche alla materia «tutela della concorrenza», attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Essa afferma che l'identificazione della materia nella quale si colloca la norma impugnata richiede di fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina stabilita dalla medesima, tenendo conto della sua ratio, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato<sup>16</sup>.

Secondo la giurisprudenza, l'espressione «tutela della concorrenza», utilizzata dal legislatore costituzionale all'art. 117, secondo comma, lettera e), coerentemente con quella operante nel sistema giuridico comunitario, comprende, tra l'altro, interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali: le misure legislative di tutela in senso proprio, che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese

---

<sup>16</sup> ex plurimis, sentenze 165/2007; 450/2006; 319/2005; 285/2005

che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, in generale i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche. In tale maniera, vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta sia dei cittadini, sia delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (sentenza 401/2007). Si tratta, in altri termini, dell'aspetto più precisamente di promozione della concorrenza, che è una delle leve della politica economica del Paese.

Il c.d. decreto Bersani concernendo la modalità di esercizio dell'attività della distribuzione commerciale, incide sul «commercio», materia attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni. Tuttavia, alla luce dei principi sopra esposti, tale constatazione non è da sola sufficiente ad escluderne la riconducibilità alla «tutela della concorrenza».

La disposizione censurata si inserisce nel quadro di un processo di modernizzazione, all'evidente scopo di rimuovere i residui profili di contrasto della disciplina di settore con il principio della libera concorrenza. E il presupposto logico su cui la stessa normativa si fonda è che il conseguimento degli equilibri del mercato non può essere predeterminato normativamente o amministrativamente, mediante la programmazione della struttura dell'offerta, occorrendo invece, al fine di promuovere la concorrenza, eliminare i limiti ed i vincoli sui quali ha appunto inciso la norma, che ha quindi fissato le condizioni ritenute essenziali ed imprescindibili per garantire l'assetto concorrenziale nel mercato della distribuzione commerciale. Si tratta di prescrizioni coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire che le attività di distribuzione dalle stesse considerate possano essere svolte con eguali condizioni. Questa finalità ha, infatti, reso necessario fissare i presupposti in grado di assicurare l'organizzazione concorrenziale del mercato, con quella specificità ineludibile a garantirne il conseguimento.

Infine, con la sentenza n. 431 è stata dichiarata incostituzionale, per violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, la legge regionale campana che regola l'attività del Consiglio Regionale inerente all'affidamento di appalti di forniture e di servizi. Infatti lo scopo delle procedure di gara è quello di consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti: pertanto esse invadono la sfera di competenza esclusiva del legislatore statale, tra l'altro esercitata con il D.Lgs. 163/2006 (sentenza 401/2007), le cui disposizioni sono inderogabili.

Con **sentenza n. 430** la Corte Costituzionale, pronunciandosi su alcune questioni di legittimità costituzionale riguardanti il 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* – cosiddetto decreto Bersani 1), nel testo modificato dalla legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248, ha dichiarato:

- non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 promossa, in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Veneto;
- inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, promossa, in riferimento agli articoli 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, dalla Regione Veneto;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2 promosse in riferimento agli articoli 117 e 118, terzo e quarto comma della Costituzione, nonché

agli articoli 117, terzo comma, della Costituzione e 14, lettera d), e 17, lettere b) e c), dello statuto della Regione Siciliana, dalla Regione Veneto e dalla Regione Siciliana.

della disposizione, sebbene costituisca Secondo la Regione Veneto l'art. 3 del decreto-legge n. 223 del 2006, nel testo modificato dalla legge di conversione n. 248 del 2006 violerebbe gli articoli. 117 e 118 della Costituzione, poiché disciplina il «commercio», materia attribuita alla propria competenza legislativa residuale, alla quale sarebbero inoltre riconducibili tutte le materie concernenti lo sviluppo dell'economia: infatti la «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), espressamente richiamata quale base giuridica una materia "trasversale", non giustificherebbe una sostanziale vanificazione del riparto di competenze stabilito dall'art. 117 Cost.

Sempre a parere della ricorrente, sarebbe improprio anche il richiamo, da parte della norma impugnata, al titolo di competenza previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. («determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni»), materia comunque anche questa trasversale, da interpretare restrittivamente ed in analogia a quella sopra esaminata, al fine di scongiurare una illegittima compressione delle competenze regionali.

La Corte Costituzionale, nel ritenere infondata la questione, osserva come la disposizione impugnata ha quale finalità espressa quella di «*garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato*», riconducendo in tal modo la disciplina dalla stessa stabilita anche alla materia «tutela della concorrenza», attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

I giudici ricordano come la «*tutela della concorrenza*», proprio in quanto ha ad oggetto la disciplina dei mercati di riferimento di attività economiche molteplici e diverse, non è una «*materia di estensione certa*», ma presenta i tratti «*di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti*» ed è configurabile come «*trasversale*» (da ultimo, e per tutte, sentenza n. 401 del 2007), caratterizzata da una portata ampia (sentenza n. 80 del 2006). Queste peculiarità, da un canto, comportano che la «tutela della concorrenza», appunto perché ha ad oggetto la disciplina del mercato di riferimento delle attività economiche, influisce necessariamente anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle Regioni, dall'altro, impongono di garantire che la riserva allo Stato della predetta competenza trasversale non vada oltre la «tutela della concorrenza» e sia in sintonia con l'ampliamento delle attribuzioni regionali disposto dalla revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione<sup>17</sup>.

Ne consegue che non possono ricondursi alla «tutela della concorrenza» quelle misure statali che non intendono incidere sull'assetto concorrenziale dei mercati o che addirittura lo riducono o lo eliminano.

La Corte osserva che «*ciò che occorre verificare è se le norme adottate dallo Stato siano essenzialmente finalizzate a garantire la concorrenza fra i diversi soggetti del mercato (sentenza n. 285 del 2005), allo scopo di accertarne la coerenza rispetto all'obiettivo di assicurare un mercato aperto e in libera concorrenza. Una volta che tale scrutinio abbia esito positivo, l'attribuzione delle misure alla competenza legislativa esclusiva dello Stato comporta sia l'inderogabilità delle disposizioni nelle quali si esprime, sia che queste legittimamente incidono, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse sono proprie, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano (sentenza n. 80 del 2006)*».

Proprio perché la promozione della concorrenza ha una portata generale, o "trasversale", può accadere che una misura che faccia parte di una regolamentazione stabilita dalle Regioni nelle materie attribuite alla loro competenza legislativa, concorrente o residuale, a

---

<sup>17</sup> sentenze n. 175 del 2005; n. 272 del 2004; n. 14 del 2004.

sua volta abbia marginalmente una valenza pro-competitiva. Ciò deve ritenersi ammissibile, al fine di non vanificare le competenze regionali, sempre che tali effetti siano marginali o indiretti e non siano in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza.

Infondata è la deduzione della ricorrente, secondo la quale la disciplina stabilita dalla norma impugnata sarebbe riconducibile ad una materia, lo «sviluppo economico», attribuita alla competenza residuale delle Regioni, in quanto la Corte ha già chiarito che questa locuzione costituisce una espressione di sintesi, meramente descrittiva, che comprende e rinvia ad una pluralità di materie (sentenza n. 165 del 2007).

La disposizione in esame, concernendo la modalità di esercizio dell'attività della distribuzione commerciale, incide invece sul «commercio», materia attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni (sentenze n. 165 e n. 64 del 2007; n. 199 del 2006).

Tuttavia tale constatazione non è da sola sufficiente ad escluderne la riconducibilità alla «tutela della concorrenza».

Dopo un excursus sull'ordinamento del commercio il giudice osserva come la disposizione censurata si inserisca nel quadro di questo processo di modernizzazione, all'evidente scopo di rimuovere i residui profili di contrasto della disciplina di settore con il principio della libera concorrenza. E il presupposto logico su cui la stessa normativa si fonda è che il conseguimento degli equilibri del mercato non può essere predeterminato normativamente o amministrativamente, mediante la programmazione della struttura dell'offerta, occorrendo invece, al fine di promuovere la concorrenza, eliminare i limiti ed i vincoli sui quali ha appunto inciso la norma, che ha quindi fissato le condizioni ritenute essenziali ed imprescindibili per garantire l'assetto concorrenziale nel mercato della distribuzione commerciale.

Le prescrizioni dell'articolo 3 sono coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire che le attività di distribuzione dalle stesse considerate possano essere svolte con eguali condizioni. Questa finalità ha, infatti, reso necessario fissare i presupposti in grado di assicurare l'organizzazione concorrenziale del mercato, con quella specificità ineludibile a garantirne il conseguimento.

Le regioni ricorrenti hanno altresì impugnato l'art. 5 del decreto legge n. 223 del 2006, convertito dalla legge n. 248 del 2006. La questione avente ad oggetto il comma 1 del su citato articolo, sollevata dalla Regione Veneto, è stata dichiarata inammissibile.

A tal proposito si osserva che l'articolo 5 ha stabilito che gli esercizi commerciali di cui all'articolo 4, comma 1, lettere d), e) ed f), del d. lgs. 31 marzo 1998, n. 114, possono effettuare attività di vendita al pubblico dei farmaci da banco o di automedicazione e di tutti i farmaci o prodotti non soggetti a prescrizione medica, disponendo, al comma 2, che la vendita «è consentita durante l'orario di apertura dell'esercizio commerciale e deve essere effettuata nell'ambito di un apposito reparto, alla presenza e con l'assistenza personale e diretta al cliente di uno o più farmacisti abilitati all'esercizio della professione ed iscritti al relativo ordine. Sono, comunque, vietati i concorsi, le operazioni a premio e le vendite sotto costo aventi ad oggetto farmaci».

La Regione Veneto ha ritenuto che questa disciplina mira a garantire vantaggi per i consumatori, in termini di prezzi e di orari di apertura degli esercizi, essendo marginale la finalità di «controllare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali» e di regolamentare l'attività professionale dei farmacisti. La norma riguarderebbe dunque la materia «commercio», attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni, e, conseguentemente, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, comma quarto, Cost., violando anche, ad avviso della Regione Siciliana, l'art. 14, lettera d), dello statuto regionale, che attribuisce detta materia alla propria competenza legislativa esclusiva.

Secondo entrambe le ricorrenti, qualora la disciplina in esame sia invece ricondotta alla organizzazione del servizio farmaceutico, e cioè alla materia «*tutela della salute*», la disposizione sarebbe comunque illegittima, in quanto conterrebbe disposizioni di dettaglio, insuscettibili di ulteriori sviluppi normativi, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Infine, ad avviso della Regione Sicilia, la norma recherebbe *vulnus* all'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto disciplina con disposizioni di dettaglio l'attività svolta dai farmacisti, avendo il d. lgs. 2 febbraio 2006, n. 30, già stabilito i principi fondamentali nella materia delle «*professioni*».

Nel ritenere la questione non fondata la Corte osserva che la disposizione, interpretata in applicazione del criterio sopra indicato concernente l'identificazione della materia, è riconducibile al servizio farmaceutico, in quanto disciplina la vendita dei farmaci e la modalità con la quale questa deve avvenire.

La Corte Costituzionale, con orientamento consolidato, ha più volte affermato che, ai fini del riparto delle competenze legislative previsto dall'articolo 117 Cost., la "materia" della organizzazione del servizio farmaceutico, va ricondotta al titolo di competenza concorrente della «*tutela della salute*», come peraltro già avveniva sotto il regime anteriore alla modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione. La complessa regolamentazione pubblicistica dell'attività economica di rivendita dei farmaci mira, infatti, ad assicurare e controllare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali ed in tal senso a garantire la tutela del fondamentale diritto alla salute, restando solo marginale, sotto questo profilo, sia il carattere professionale, sia l'indubbia natura commerciale dell'attività del farmacista dei quali pure si occupa la norma.

Con la sentenza **431** la Corte dichiara incostituzionali alcune questioni di legittimità costituzionale sollevate avverso la legge della Regione Campania del 12/2006 (*Disposizioni in materia di amministrazione e contabilità regionale del Consiglio regionale della Campania*), sulla attività contrattuale del Consiglio Regionale relativa agli appalti di forniture e di servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario, quelli di importo superiore qualora diversi da quelli menzionati dalle direttive comunitarie, nonché gli appalti di lavori pubblici di qualunque importo e i contratti d'opera professionale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione

Nella pronuncia la Corte precisa che l'attività contrattuale della P.A. inerente agli appalti pubblici si articola in due fasi:

- la prima relativa alla scelta del contraente riguarda la disciplina delle procedure di gara, riconducibile alla tutela della concorrenza;
- la seconda, che ha inizio con la stipulazione del contratto, corrisponde alla disciplina della esecuzione del contratto e deve essere ascritta all'ambito materiale dell'ordinamento civile, di spettanza esclusiva del legislatore statale.

La giurisprudenza della Corte è costante nel ribadire che, nel settore degli appalti pubblici, 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 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 (sentenza 401/2007). Esse, in quanto volte a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti, sono dunque riconducibili all'ambito della tutela della concorrenza ex art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, di esclusiva competenza del legislatore statale (sentenze 401/2007, 345/2004). L'esclusività di siffatta competenza si esprime nella ammissibilità della

formulazione, da parte del legislatore statale, di una disciplina integrale e dettagliata delle richiamate procedure e nell'inderogabilità delle relative disposizioni, le quali legittimamente incidono, 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 430/2007), senza che ciò determini una compressione irragionevole e sproporzionata di alcuna sfera di competenza regionale.

Il carattere trasversale della tutela della concorrenza (sentenze 401/2007), infatti, implica che essa, avendo ad oggetto la disciplina del mercato di riferimento delle attività economiche, può influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle Regioni (sentenza 430/2007). Peraltro, detto carattere, al fine di evitare che siano vanificate le competenze delle Regioni, comporta anche che norme regionali riconducibili a queste competenze abbiano effetti proconcorrenziali. Ciò deve ritenersi ammissibile purché tali effetti, connessi alla specificità dei settori disciplinati, siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza (sentenza 430/2007).

La Corte dichiara, pertanto, che, in base ai criteri già individuati, le norme impugnate sono tutte riconducibili alla materia «tutela della concorrenza», avendo ad oggetto direttamente e principalmente le procedure di gara, il cui scopo, come già affermato (sentenza 401/2007), è quello di consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti: pertanto esse invadono la sfera di competenza esclusiva del legislatore statale, tra l'altro esercitata con il D.Lgs. 163/2006 (sentenza 401/2007), le cui disposizioni sono inderogabili.

La pronuncia dichiara, inoltre, in riferimento all'art. 117, secondo comma, della Costituzione, l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge della Regione Abruzzo 20 dicembre 2000, n. 115 (Nuove norme per l'edilizia scolastica), come sostituito dall'art. 2, comma 2, della l.r. 8 novembre 2006, n. 33 e dell'art. 7, comma 1, della l.r. n. 33 del 2006. Tali disposizioni, infatti, disciplinano il collaudo di lavori pubblici, il quale inerisce alla seconda fase in cui si articola l'attività contrattuale della pubblica amministrazione e che va ricondotta alla materia dell'ordinamento civile, di esclusiva competenza del legislatore statale.

## **27. URBANISTICA**

La Corte costituzionale, con la sentenza 314 nel riaffermare che è necessario prevedere un adeguato indennizzo nel caso di proroga o reiterazione di vincoli a contenuto espropriativo, dichiara illegittime alcune norme dettate dalla Regione Campania che hanno prorogato, allorché erano scaduti, l'efficacia dei Piani regolatori dell'area di sviluppo industriale.

La pronuncia su citata dichiara l'illegittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 10, comma 9, della legge della Regione Campania 13 agosto 1998, n. 16 (*Assetto dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale*), e dell'art. 77, comma 2, della legge della Regione Campania 11 agosto 2001, n. 10 (*Disposizioni di finanza regionale anno 2001*), nella parte in cui proroga per un triennio, senza la previsione di alcun indennizzo per i proprietari interessati, i piani regolatori dei nuclei e delle aree industriali già scaduti alla data di sua entrata in vigore.

La Corte evidenzia che la proroga di vincoli ancora in corso, attraverso un provvedimento generale (art. 10, comma 9, della legge regionale n. 16 del 1998), connesso ad un intervento normativo che regola l'intera materia dei consorzi a.s.i. ai fini dell'incremento e

dello sviluppo delle iniziative industriali nel territorio regionale, appare giustificata purché assistita dalla corresponsione di un indennizzo. Tuttavia a conclusioni diverse induce la constatazione dell'intento di far rivivere, secondo l'interpretazione autentica contenuta nell'art. 77, comma 2, della legge regionale n. 10 del 2001, vincoli ormai scaduti, indipendentemente dal periodo della loro pregressa efficacia.

La pronuncia in rassegna chiarisce, *in primis*, che, nel caso di decadenza di vincoli urbanistici a contenuto espropriativo, la reiterazione o la proroga dei vincoli stessi comporta necessariamente la previsione di un indennizzo, diretto al ristoro del pregiudizio causato dal protrarsi della durata.

Il giudice delle leggi evidenzia che in precedenza la Corte aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 147, primo ed ultimo comma, del previgente testo unico delle leggi sul Mezzogiorno, approvato con D.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523, nella parte in cui tali norme consentivano, senza previsione di indennizzo, che vincoli di destinazione preordinati all'esproprio fossero imposti sui beni di proprietà privata dai piani regolatori delle aree dei nuclei di sviluppo industriale, senza prefissare un termine di durata.

La sentenza precisa altresì che la regola dell'indennizzabilità dei vincoli espropriativi reiterati costituisce ormai un principio consolidato nell'ordinamento, anche per l'entrata in vigore dell'art. 39 del testo unico delle espropriazioni (D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327). Pertanto la reiterazione di qualsiasi vincolo preordinato all'esproprio, o sostanzialmente espropriativo, è da intendere implicitamente integrabile con il principio generale dell'indennizzabilità .

I piani regolatori delle aree di sviluppo industriale contengono vincoli preordinati all'espropriazione (quindi soggetti ai principi in tema di indennizzo e durata), dato che per definizione lo sviluppo industriale commesso ai consorzi non può che avvenire previa espropriazione generalizzata.

La Corte sviluppa, inoltre, le seguenti considerazioni:

- il piano a.s.i., anche se assimilabile al piano territoriale di coordinamento, incide direttamente sulle proprietà interessate, esponendole al procedimento espropriativo cui è prodromica la dichiarazione di pubblica utilità in essi implicita;
- la generalità dell'intervento non consente il bilanciamento dell'interesse pubblico, come concretamente può atteggiarsi nelle varie porzioni del territorio, con gli interessi dei proprietari destinatari del vincolo, i quali vengono così esposti ad un ulteriore periodo di compressione del proprio diritto, quando la decorrenza, anche lontana, del periodo, legale e prevedibile, di efficacia del vincolo, poteva aver creato in essi un legittimo affidamento sulla riespansione del diritto medesimo;
- l'effetto di limitare i diritti dei cittadini, attraverso la reviviscenza dei piani a.s.i., non avrebbe potuto prescindere dalla procedimentalizzazione di una verifica, caso per caso, della persistente attualità dell'interesse allo sviluppo industriale a distanza di tempi anche considerevoli, sugli specifici contesti territoriali, in rapporto all'interesse dei proprietari.