

CONSIGLIO REGIONALE DEL PIEMONTE

**DIREZIONE PROCESSO LEGISLATIVO
Settore Studi e documentazione legislativi**

**Osservatorio legislativo interregionale
Napoli, 20 e 21 settembre 2007**

**Sentenze e ordinanze della Corte costituzionale
Regioni a Statuto ordinario**

A cura di:
Antonella Boffano
Chiara Casagrande
Federica Moi
Claudia Parola

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza: 29 marzo 2007, n. 110

Materia: sanità pubblica

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, comma 3, Cost.

Ricorrente/i: Regioni Toscana, Veneto, Piemonte, Liguria, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia

Oggetto: artt. 117; 118; 119 Cost.; art. 1, comma 286 e comma 287, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2006)

Esito: non fondatezza della questione di illegittimità costituzionale

Annotazioni: 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 degli ospedali italiani nel mondo. Tale disposizione contrasterebbe con:

a) l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto:

- imponendo alle Regioni il ricorso all'«Alleanza» al fine di donare i beni dismessi e dettando una disciplina incidente sull'organizzazione degli enti sanitari regionali, lederebbe le competenze legislative delle Regioni nelle materie della tutela della salute e della ricerca scientifica.
- Inoltre, secondo 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.

- b) 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.
- c) 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.

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza: 5 aprile 2007, n. 116

Materia: sanità pubblica

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, comma 3, Cost.

Ricorrente/i: Governo

Oggetto: 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)

Esito: pronuncia di illegittimità costituzionale

Annotazioni: 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 liquidatori”*, 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.

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza: 5 aprile 2007, n. 121

Materia: contabilità pubblica, certificazione dei bilanci

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, comma 3, Cost.

Ricorrente/i: Regioni Toscana, Piemonte e Liguria

Oggetto: art. 1, comma 291, della legge 23 dicembre 2005, n. 266

Esito: non fondatezza della questione di illegittimità costituzionale

Annotazioni: 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(sentenza n. 376/2003) .

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 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.

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza: 27 aprile 2007, n. 137

Materia: edilizia agevolata

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, lett. e), Cost.

Ricorrente/i: regioni Piemonte e Campania

Oggetto: art. 1, comma 336, legge 23 dicembre 2005, n. 266

Esito: pronuncia di illegittimità costituzionale

Annotazioni: La Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo l'art. 1, comma 336, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006*) a seguito dei ricorsi promossi dalle Regioni Piemonte e Campania.

La disposizione impugnata aveva istituito un fondo con una dotazione di 10 milioni di euro per la concessione di garanzia di ultima istanza, in aggiunta alle ipoteche ordinarie sugli immobili, agli intermediari finanziari bancari e non bancari per la contrazione di mutui, diretti all'acquisto o alla costruzione della prima casa di abitazione.

Il beneficio era riservato a persone con età non superiore a 35 anni con un reddito complessivo annuo inferiore a 40.000 euro, in possesso di un contratto di lavoro a tempo determinato o rientrante tra le tipologie introdotte dal d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276 (c.d. legge Biagi).

La Corte ha giudicato fondata la questione e ha sottolineato di aver "già espresso, con ripetute pronunce, il proprio giudizio di illegittimità costituzionale delle norme, inserite in varie leggi finanziarie, che prevedono l'istituzione di fondi speciali in materie riservate alla competenza residuale o concorrente delle Regioni".

Nel caso di specie, secondo la Corte, "la valutazione non cambia, prevedendo la norma contestata prestazioni direttamente fruibili da privati, mediante una garanzia di ultima istanza, per consentire ai meno abbienti - e specificamente ai giovani non 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".

La Corte ha condiviso le considerazioni delle regioni ricorrenti le quali sostenevano la sussistenza di un intervento finanziario dello Stato in una materia di competenza esclusiva regionale (l'edilizia agevolata, secondo il Piemonte e le politiche sociali, secondo la Campania) violando l'art. 117, quarto comma della Costituzione.

Secondo il giudice della legge la disposizione impugnata "non incide sul risparmio o sui mercati finanziari, non detta particolari regole di accesso al credito, fornisce supporto a determinate categorie di persone ma in violazione della competenza legislativa regionale".

Tale precisazione viene fornita per contrastare quanto sostenuto dall'Avvocatura dello Stato, secondo cui la norma censurata attiene alla disciplina del mercato finanziario, materia attribuita alla competenza legislativa statale ai sensi dell'art. 117, lett. e) Cost.

La sentenza in rassegna afferma che 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*". Di conseguenza, poiché si verte in materie nelle quali non è individuabile una specifica competenza statale, sussiste la competenza della Regione (cfr. sentenza n. 118/2006).

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza: 27 aprile 2007, n. 138

Materia: istruzione

Giudizio: conflitto di attribuzione

Limiti violati: artt. 117 e 118 della Costituzione

Ricorrente/i: Regione Toscana

Oggetto: decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca del 31 gennaio 2006, n. 775 (Progetto Nazionale di Innovazione)

Esito: inammissibilità della questione di illegittimità costituzionale e cessazione della materia del contendere

Annotazioni: 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 dalla Regione Toscana nei confronti dello Stato, relativamente al secondo atto.

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 da questa 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.

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza: 27 aprile 2007, n. 141

Materia: politiche sociali

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, comma 4; artt. 114, 118, 119 e 120 Cost. e principio di leale collaborazione

Ricorrente/i: Regioni Piemonte, Campania ed Emilia - Romagna

Oggetto: articolo 1, commi da 330 a 333 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006)

Esito: inammissibilità per carenza di interesse della questione di illegittimità costituzionale

Annotazioni: Le Regioni Piemonte, Campania ed Emilia - Romagna hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale 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, secondo quanto asserito dalle ricorrenti, 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 Corte Costituzionale - con la sentenza 141/2007 - ha dichiarato inammissibili per carenza di interesse le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni appena citate.

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.

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza: 18 aprile 2007, n. 156

Materia: trasporti pubblici

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Limiti violati: artt. 3, 97, 117, 123 e 127 della Costituzione

Ricorrente/i: TAR della Campania

Oggetto: 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)

Esito: pronuncia di illegittimità costituzionale

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

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».

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza: 8 maggio 2007 n. 157

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 117 e 119 Cost.

Ricorrente/i: Regione Campania

Oggetto: legge 23 dicembre 2005, n. 266 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)»

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 54; inammissibilità dell'art. 1, commi 54 e 55.

Annotazioni: 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 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.

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza: 8 maggio 2007 n. 162

Materia: tutela della salute

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, terzo comma, Cost.

Ricorrente/i: Regione Emilia-Romagna

Oggetto: legge 23 dicembre 2005, n. 266 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006*)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 282; non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 283 e 284.

Annotazioni: la Corte Costituzionale 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.

Conseguentemente, deve ritenersi immune da censure la parte del comma impugnato che affida alla Commissione sull'appropriatezza delle prescrizioni sanitarie il compito di elaborare i criteri per la determinazione e l'applicazione delle sanzioni amministrative previste per l'ipotesi di violazione del divieto di sospendere l'operatività delle liste di attesa.

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza: 18 aprile 2007 n. 165

Materia: ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; commercio, industria, artigianato

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 97, 117, quarto e sesto comma, 118 Cost.

Ricorrente/i: Regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia e Toscana

Oggetto: legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato legge finanziaria 2006)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 366 e dell'art. 1, comma 368, lettera b), numero 1 e 2, lettera d), numero 4;
inammissibile la questione di legittimità dell'art. 1, comma 368, lettera b), numero 1 e comma 369.

Annotazioni: in via preliminare, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità dell'art. 1, comma 368, lettera b), numero 1, della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria 2006), promossa, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna sostenendo che l'impugnazione di una legge statale è ammissibile soltanto nell'ipotesi in cui sussista una compressione delle competenze legislative regionali.

Tale compressione non è stata denunciata dalla regione ricorrente e, pertanto, la Corte costituzionale, come sopra accennato, ha dichiarato la questione inammissibile.

Parimenti inammissibile risulta la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 369 promossa, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana in quanto le censure addotte dalla ricorrente non sono sorrette da specifiche motivazioni.

Nel merito, la Corte ha ritenuto incostituzionali numerose 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 suddetta disposizione statale 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» (comma 366).

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), 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 pertanto 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.

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza: 17 maggio 2007 n. 169

Materia: organizzazione amministrativa e ordinamento del personale delle Regioni, degli enti regionali e degli enti del servizio sanitario

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 3, 97, 114, 117 e 118 Cost

Ricorrente/i: Regioni Toscana, Veneto, Piemonte, Campania, Liguria, Emilia-Romagna, Valle d'Aosta, Sicilia, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Province autonome di Trento e Bolzano

Oggetto: legge 23 dicembre 2005, n. 266 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006*)

Esito: illegittimità costituzionale del comma 202 dell'art. 1;
non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 198, 199, 200, 201, 203, 204, 205 e 206 dell'art. 1;

Annotazioni: nella sentenza in rassegna 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 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).

Non fondate sono anche le censure proposte dalla Regione Piemonte in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. e dalla Regione Veneto in riferimento al solo art. 3 Cost., con le quali viene dedotta la irrazionalità della misura di contenimento della spesa prevista dal comma 198, sotto il profilo che tale misura si applicherebbe in modo indifferenziato a tutto il personale, senza distinzioni tra i diversi rapporti di lavoro. Le ricorrenti, 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.

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza: 1 giugno 2007 n. 173

Materia: immunità dei consiglieri regionali

Giudizio: conflitto di attribuzione

Limiti violati: art. 122 c. 4 Cost.

Ricorrente/i: Regione Veneto

Oggetto: risarcimento dei danni subiti a seguito delle opinioni espresse da un consigliere regionale

Esito: inammissibilità del conflitto di attribuzione

Annotazioni: la Consulta 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.

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza: 7 giugno 2007 n. 178

Materia: ricerca scientifica

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, terzo comma, Cost. e principio della leale collaborazione istituzionale

Ricorrente/i: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Veneto 22 dicembre 2005, n. 26 (Istituzione dell'Istituto oncologico veneto)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 6; non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 3 e 7

Annotazioni: 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;
- 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 .

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 principi fondamentali in materia di ordinamento degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) non trasformati in fondazioni contenuti nel decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288 (Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'articolo 42, comma 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3), e nell'atto di intesa adottato il 1° luglio 2004 (recante «Organizzazione, gestione e funzionamento degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico non trasformati in fondazioni»).

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[1].

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.

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza: 14 luglio 2007 n. 188

Materia: Statuto regionale

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 123 Cost.

Ricorrente/i: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 4, 8 comma 3, della legge della Regione Campania 29 dicembre 2005, n. 24

Esito: illegittimità costituzionale degli artt. 4, 8 comma 3, della legge della Regione Campania 29 dicembre 2005, n. 24

Annotazioni: 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

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza: sentenza 5 giugno 2007 n. 193

Materia: sistema tributario dello Stato

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 117, 119 Cost.

Ricorrente/i: Regione Emilia-Romagna

Oggetto: dell'articolo 1, comma 277, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006)

Esito: inammissibile questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 277, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), e non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 277, della medesima legge.

Annotazioni: 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 sicché compete allo Stato, in virtù della competenza legislativa esclusiva in materia di "sistema tributario dello Stato" (art. 117, co. 2, lett. e) e non alla Regione, se non nei limiti previsti dalla legge statale, la disciplina del tributo, se del caso mediante norme di dettaglio.

Nel caso di specie la Regione Emilia-Romagna ha impugnato in via principale numerose disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), fra le quali anche il comma 277 dell'art. 1, che aggiunge un periodo finale al comma 174 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, legge finanziaria per il 2005 denunciando l'illegittimità della norma impugnata «in toto in quanto non pone principi, ma regole autoapplicative»; «in subordine, in quanto determina una misura sanzionatoria anziché commisurata alle esigenze di riequilibrio, nonché in quanto non prevede che tale misura sanzionatoria venga meno ove il commissario ad acta adotti in seguito le misure necessarie».

La Corte costituzionale con la sentenza 193/2007 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, nello specifico, l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa. L'art. 4, comma 3, del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347 (Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria) ha recepito in particolare l'Accordo 8 agosto 2001 (Accordo tra Governo, Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano recante integrazioni e modifiche agli accordi sanciti il 3 agosto 2000 e il 22 marzo 2001 in materia sanitaria), sancendo l'obbligo delle Regioni di provvedere alla copertura degli eventuali disavanzi di gestione accertati nel servizio sanitario a livello regionale, potendo peraltro esse a tal fine anche introdurre, in modo cumulativo od alternativo, apposite misure di compartecipazione alla spesa sanitaria da parte degli utenti, variazioni

dell'aliquota dell'addizionale IRPEF o altre misure fiscali previste dalla legge, ed infine «altre misure idonee a contenere la spesa, ivi inclusa la adozione di interventi sui meccanismi di distribuzione dei farmaci».

In questo quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario, non potrebbe neppure essere accolta, anche qualora fosse ammissibile, l'ulteriore censura 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. La misura prevista dalla norma oggetto di ricorso sopraggiunge all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali e, in seguito, del Presidente della Giunta quale commissario ad acta, che è indice della volontà di sottrarsi ad un'attività provvedimentale pur imposta dalle esigenze della finanza pubblica; da ciò la giustificazione del divieto legislativo di adottare, da parte di un organo già inadempiente, ulteriori misure correttive, rispetto al livello di imposizione fiscale raggiunto ex lege, astrattamente capaci sia di vanificare l'obiettivo di risanamento, ove inadeguate, sia di compromettere la certezza dei rapporti tributari, a seguito del compimento del termine del 31 maggio.

Sulla base di tali argomentazioni la corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la già menzionata questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 277, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), sollevata in riferimento alla «autonomia politica» e alla «dignità politica degli organi elettivi della Regione», dalla Regione Emilia-Romagna e non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 277, della legge n. 266 del 2005 sollevata, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe.

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza: 14 giugno 2007 n. 194

Materia: autonomia finanziaria regionale

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 97 e 119 Cost.

Ricorrente/i: Regioni Toscana, Piemonte, Campania e Liguria

Oggetto: art. 1, comma 322, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006)

Esito: inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 322, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006); inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 322, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 sollevate, in riferimento all'art. 119 della Costituzione ed al principio della leale collaborazione.

Annotazioni: la Corte costituzionale:

- dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 322, 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. 97 della Costituzione, dalla Regione Piemonte.
- dichiara 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, dalle Regioni Toscana, Piemonte, Campania e Liguria.

L'articolo 1, comma 322, della legge n. 266/2005 prevede che "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).

Come anticipato, i giudici costituzionali ritengono la questione sollevata dalla Regione Piemonte con riferimento all'art. 97 Cost. 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.

La Corte, alla luce di una serie di vicende normative che riassume in sentenza,, esclude 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.

La Corte osserva inoltre che "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 d. l. n. 314 del 2004 (norma a suo tempo non impugnata dalle regioni). Se è vero che non si tratta dell'intero ammontare delle risorse dovute alle regioni per quel periodo (avendo il Ministro dell'economia e delle finanze proceduto nel frattempo ad anticipazioni), è anche vero che, occorrendo sanare un periodo così lungo, lo Stato può prevedere una gradualità nell'erogazione di un importo comunque considerevole".

Non è neppure ravvisabile, secondo la Corte, una lesione del principio della leale collaborazione istituzionale: infatti, considerato che il decreto ministeriale previsto dall'art. 1, comma 322, della legge n. 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.

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza: 14 giugno 2007 n. 195

Materia: 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.

Giudizio: conflitto di attribuzioni

Limiti violati: artt. 121, 122, quarto comma, e 123 Cost

Ricorrente/i: Regione Veneto

Oggetto: insindacabilità garantita ai componenti del Consiglio regionale

Esito: - respinto il ricorso - si nega 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.

Annotazioni: la Consulta - 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, per violazione degli artt. 121, 122, quarto comma, e 123 Cost., 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» (sentenze n. 392 del 2006 e n. 51 del 2002).

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza: 18 giugno 2007 n. 200

Materia: Edilizia

Giudizio: giudizio di legittimità in via incidentale

Limiti violati: art. 3 Cost.

Ricorrente/i: Corte di appello di Torino (ordinanza di remissione)

Oggetto: articoli 2, comma 1, lettera d), e 21, comma 1, 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).

Esito: l'illegittimità costituzionale degli articoli 2, comma 1, lettera d), e 21, comma 1, lettera d), della legge della Regione Piemonte 10 dicembre 1984, n. 64

Annotazioni:

Con sentenza n. 200, depositata il 18 giugno 2007, la Corte Costituzionale 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 osserva 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 ritiene che la questione sollevata sia 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, osserva che la stessa si incentra, sostanzialmente, sulla incongruità del criterio del valore locativo, calcolato ai

sensi della legge n. 392 del 1978, quale parametro di valutazione del reddito effettivo di un immobile.

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

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.

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza: 6 giugno 2007 n. 201

Materia: coordinamento della finanza pubblica

Giudizio: di legittimità in via principale

Limiti violati: artt. 3, 97, 117, 118 e 119 Cost.

Ricorrente/i: Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia

Oggetto: 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).

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 359, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), nella parte in cui non prevede uno strumento idoneo a garantire la leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Annotazioni:

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

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza: 26 giugno 2007 n. 235

Materia: insindacabilità garantita ai componenti del Consiglio regionale

Giudizio: conflitto di attribuzione

Limiti violati: Artt. 121, 122, comma 4, e 123 Cost.

Ricorrente/i: Regione Veneto

Oggetto: insindacabilità garantita ai componenti del Consiglio regionale (giudizio di risarcimento dei danni azionato nei confronti di un consigliere regionale per presunta diffamazione).

Esito: ricorso inammissibile

Annotazioni: 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 (1) 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 garanzia 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.

(1) Cfr. Corte cost., sentenza n. 771/1988.

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza: 6 luglio 2007, n. 255

Materia: turismo/porti e aeroporti civili

Giudizio: conflitto di attribuzione

Limiti violati: articolo 117 della Costituzione

Ricorrente/i: Regione Emilia Romagna

Oggetto: nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Direzione generale per le infrastrutture della navigazione marittima ed interna, datata 3 aprile 2006, indirizzata alla Capitaneria di porto di Rimini e trasmessa, per conoscenza, al Comune di Cattolica, in data 8 aprile 2006, avente ad oggetto «Porto di Cattolica – Collaudo nuova darsena turistica interna – prima riunione Commissione di vigilanza e collaudo ex art. 8, comma 2, D.P.R. n. 509/97».

Esito: accoglimento del ricorso che è stato dichiarato fondato con conseguente annullamento della nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Annotazioni: Con sentenza n. 255, depositata il 6 luglio 2007, la Corte Costituzionale ha ritenuto fondato il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Emilia Romagna nei confronti dello Stato e ha dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, attribuire alle autorità marittime statali la competenza amministrativa relativa al rilascio di concessioni demaniali nell'ambito del porto di Cattolica.

Di conseguenza 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, ad avviso della Regione, 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 dedotto che il suddetto atto sarebbe 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 ed 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*».

In buona sostanza, il nuovo assetto delle competenze, introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, impedisce che possa attribuirsi attuale valenza all'inserimento del porto di Cattolica nel d.P.C.m. 21 dicembre 1995, ai fini del riparto delle funzioni amministrative.

L'inserimento del porto di Cattolica nel sopra citato d.P.C.m. del 21 dicembre 1995, non può, conclusivamente, 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 questa 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.

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza: 6 luglio 2007, n. 256

Materia: sistema tributario e contabile dello Stato

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: articoli 117, 118, 119 e 120 della Costituzione

Ricorrente/i: Regione Piemonte e Provincia autonoma di Bolzano

Oggetto: articolo 1, commi 65 e 67, della legge n. 266/2005 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006)

Esito: dichiarazione di inammissibilità e di non fondatezza

Annotazioni: Con sentenza n. 256, depositata il 6 luglio 2007, la Corte Costituzionale ha dichiarato:

- inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 65 e 67, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), promossa, in riferimento all'articolo 120 della Costituzione, dalla Regione Piemonte;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 65 e 67, della legge n. 266/2005, promosse, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché agli articoli 8, numero 17, 16 e 75 del d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), dalla Regione Piemonte e dalla Provincia autonoma di Bolzano.

La Provincia autonoma di Bolzano e la Regione Piemonte, con due distinti ricorsi, hanno promosso questioni di legittimità costituzionale dei commi 65 e 67 dell'art. 1 della legge n. 266/2005.

Nel breve commento che segue si ha in particolar modo riguardo alle questioni promosse dalla Regione Piemonte.

Le ricorrenti impugnano il comma 67 (entrambe) ed il comma 65 (la sola Regione Piemonte) dell'art. 1 della legge n. 266/2005, nella parte in cui stabiliscono che l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici provvede, dal 2007, alla copertura dei costi relativi al proprio funzionamento, mediante «finanziamento del mercato di competenza», costituito dalle contribuzioni ad essa dovute dai soggetti pubblici e privati sottoposti alla sua vigilanza; che l'Autorità determina annualmente – con propria delibera sottoposta all'approvazione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze – l'ammontare delle contribuzioni, nonché le relative modalità di riscossione; che il versamento del contributo da parte degli operatori economici costituisce una condizione di ammissibilità dell'offerta nell'ambito delle procedure finalizzate alla realizzazione di opere pubbliche.

Le norme censurate sarebbero invasive della competenza legislativa ed amministrativa regionale e provinciale (in virtù dell'applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) nella materia dei lavori pubblici, non compresa negli elenchi di cui al

terzo ed al quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, quindi riconducibile alla competenza regionale (e conseguentemente provinciale) residuale.

Le stesse norme sarebbero inoltre illegittime in quanto attribuiscono alla predetta Autorità il compito di fissare entità e modalità di versamento delle contribuzioni, senza individuare alcuna forma di collaborazione con le Regioni, nonostante la relativa delibera incida su funzioni amministrative regionali.

Le norme impugnate, secondo la Regione Piemonte, recherebbero vulnus all'autonomia finanziaria regionale anche in quanto trasferirebbero gli oneri di funzionamento dell'Autorità, finora integralmente imputati al bilancio dello Stato, alle amministrazioni pubbliche regionali e locali, rientrando queste ultime fra le stazioni appaltanti, con conseguente maggior aggravio finanziario diretto nell'esplicazione delle proprie funzioni.

La Corte, innanzitutto, afferma che la questione di legittimità costituzionale promossa dalla Regione Piemonte avente ad oggetto l'articolo 1, commi 65 e 67, della legge n. 266/2005, in riferimento all'art. 120 della Costituzione, è inammissibile poiché la ricorrente non ha svolto alcun argomento a sostegno della censura.

Le questioni aventi ad oggetto l'art. 1, commi 65 e 67, della legge n. 266/2005, proposte dalla Provincia autonoma di Bolzano e dalla Regione Piemonte in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché agli articoli 8, numero 17, e 16 dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige, non sono fondate.

La Corte ritiene infatti, come si evince dalle note seguenti, che non sia stata individuata correttamente, da parte delle ricorrenti, la materia trattata dalle norme impugnate: non è la materia dei lavori pubblici, come sostenuto dalle Regione Piemonte e dalla Provincia autonoma di Bolzano, ma quella del "sistema tributario e contabile dello Stato", competenza esclusiva statale ex articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Presupposto infatti alla decisione di queste questioni è l'identificazione della materia alla quale le citate disposizioni vanno ricondotte, materia che a giudizio della Corte non è quella residuale regionale dei lavori pubblici come sostenuto dalle regioni ricorrenti, benché le disposizioni ritenute illegittime abbiano ad oggetto la determinazione e la disciplina dei contributi imposti ai soggetti sottoposti alla vigilanza dell'Autorità per i lavori pubblici.

Anzitutto, osservano i giudici, che la mancata inclusione dei lavori pubblici nella elencazione dell'articolo 117 della Costituzione non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni.

Si tratta, infatti, di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti (sentenza n. 303/2003).

Il principale obiettivo delle disposizioni censurate è, secondo la Corte, quello, nel quadro dei crescenti vincoli posti alla finanza pubblica, di riduzione della spesa, mediante il trasferimento sui soggetti, privati e pubblici, sottoposti al controllo dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici dei costi di funzionamento della stessa, fino ad ora interamente a carico del bilancio statale.

Pertanto, le norme in questione stabiliscono un meccanismo di autofinanziamento dell'Autorità, cui attribuiscono il potere di identificare, con proprie delibere (sottoposte all'approvazione del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Ministro dell'economia e delle finanze), i soggetti tenuti alla contribuzione (individuati, con le delibere 26 gennaio 2006 e 10 gennaio 2007, nelle stazioni appaltanti, negli operatori

economici e nei cosiddetti organismi di attestazione); e di stabilire l'entità della contribuzione e le modalità del versamento.

L'oggetto delle disposizioni impugnate è, dunque, la disciplina dei contributi obbligatori gravanti sui soggetti sottoposti alla vigilanza dell'Autorità, fra i quali possono esservi anche le Regioni e le Province autonome quali «stazioni appaltanti».

Tali contributi, in quanto costituiscono risorse – in precedenza ed in parte ancora oggi reperite attraverso la fiscalità generale – per il funzionamento di un organo quale l'Autorità, chiamata a svolgere una funzione di vigilanza sui lavori pubblici «unitaria a livello nazionale» (sentenza n. 482 del 1995), sono riconducibili alla categoria delle entrate tributarie statali, di cui soddisfano i principali requisiti¹.

Come anticipato la Corte ritiene quindi che le norme censurate, in quanto recanti la disciplina di contributi riconducibili alla categoria dei tributi statali, costituiscono, dunque, legittimo esercizio della competenza statale esclusiva in materia di «sistema tributario e contabile dello Stato» (art. 117, secondo comma, lettera e, della Costituzione).

Le disposizioni denunciate neppure vulnerano l'autonomia finanziaria regionale e provinciale, dato che l'introduzione della contribuzione obbligatoria a carico dei soggetti sottoposti alla vigilanza dell'Autorità, fra i quali possono esservi anche Regioni e Province autonome in qualità di stazioni appaltanti, è finalizzata alla realizzazione dell'obiettivo della manovra finanziaria di contenimento della spesa pubblica. Come la Corte ha più volte affermato, a seguito di manovre della finanza pubblica, possono anche determinarsi riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché esse non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale e rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione dispone per l'adempimento dei propri compiti (sentenza n. 155 del 2006), evenienze, queste ultime, affatto dimostrate dalle ricorrenti.

¹ Si tratta, infatti, di una contribuzione – imposta in base alla legge e connessa ad una particolare situazione in cui i soggetti obbligati si vengono a trovare per effetto dell'attività dell'ente – alle spese necessarie a consentire l'esercizio della sua attività istituzionale, che si caratterizza per la doverosità della prestazione, il collegamento di questa ad una pubblica spesa ed il riferimento ad un presupposto economicamente rilevante (sentenza n. 73 del 2005).

Il primo requisito è soddisfatto in quanto essa grava sull'intero mercato di riferimento, senza alcuna relazione diretta con il godimento di specifici servizi ed in difetto di un rapporto sinallagmatico tra prestazione e beneficio percepito dal singolo.

Il secondo, in quanto è connessa alla spesa relativa al servizio di vigilanza del settore dei lavori pubblici, obbligatorio in relazione all'istituzione dell'Autorità; il terzo, infine, in quanto l'entità di detta contribuzione è determinata con una percentuale fissa rispetto ai ricavi annui delle imprese regolate.

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza: 6 luglio 2007, n. 257

Materia: tutela della salute

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Limiti violati: articoli 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione

Ricorrente/i: Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione staccata di Lecce.

Oggetto: articolo 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)

Esito: dichiarazione di inammissibilità e di infondatezza

Annotazioni: 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.

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza: 20 luglio 2007, n. 300

Materia: professioni

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: articolo 117, comma terzo, della Costituzione

Ricorrente/i: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto:

- articolo 2, commi 1 e 2, nonché 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)
- 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)

Esito: dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate e, per conseguenza, della restante parte delle intere leggi

Annotazioni: 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:

- 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”*;
- 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:
- 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;
- 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 (sentenze n. 57 del 2007 e n. 355 del 2005).

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza: 20 luglio 2007, n. 301

Materia: insindacabilità dei consiglieri regionali (art. 122, 4° comma della Costituzione)

Giudizio: conflitto di attribuzione

Limiti violati: articolo 122, quarto comma, della Costituzione e 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*)

Ricorrente/i: Regione Piemonte

Oggetto: ordinanza del Giudice per le indagini preliminari del tribunale di Monza del 17 febbraio 2006 e atti processuali successivi posti in essere dal pubblico ministero, dallo stesso Giudice per le indagini preliminari e dal giudice monocratico del Tribunale di Monza

Esito: dichiarazione di infondatezza

Annotazioni: 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 precedenti 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 (2).

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) (3);
- 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 a questa 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.

(1) V. Corte cost., sentenze nn. 221 del 2006, 276, 163 e 76 del 2001, e 382 del 1998.

(2) Cfr. Corte cost., sent. n. 306 del 2002; sent. n. 81 del 1975.

(3) Cfr. Corte cost., sentenza n. 195 del 2007.

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza: 20 luglio 2007, n. 314

Materia: esproprio

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Limiti violati: articoli 3, 42, terzo comma, e 97 della Costituzione

Ricorrente/i: Consiglio di Stato, sezione IV

Oggetto: 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 i piani regolatori dei nuclei e delle aree industriali già scaduti

Esito: dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate

Annotazioni: la Corte costituzionale, nel riaffermare che è necessario prevedere un adeguato indennizzo nel caso di proroga o reiterazione di vincoli a contenuto espropriativo, con sentenza 20 luglio 2007 n. 314 dichiara illegittime alcune norme dettate dalla Regione Campania che hanno prorogato, allorché erano scaduti, l'efficacia dei Piani regolatori dell'area di sviluppo industriale (piani a.s.i.).

La pronuncia 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 se, da un lato, 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 - 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 (1).

Il giudice delle leggi evidenzia che in precedenza (2) 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 prefissione di 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 (3).

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.

(1) Cfr. Corte cost., sentenza n. 148 del 2003

(2) Corte cost., sentenza 260/1976. Cfr. tuttavia in termini diversi Cons. Stato, Ad. Plenaria, sentenza 24 maggio 2007, n. 7.

(3) Cfr. Corte cost., sentenza n. 397 del 2002.