

SENTENZA N. 95
ANNO 2007
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 214 e 216, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), promossi con ricorsi delle Regioni Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Piemonte, Campania, Trentino-Alto Adige/Südtirol e Emilia-Romagna, notificati il 24 e il 27 febbraio 2006, depositati in cancelleria il 1° e il 3 marzo 2006 ed iscritti ai nn. 30, 35, 36, 37 e 39 del registro ricorsi 2006.

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

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

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

Ritenuto in fatto

1. – La Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, nell'impugnare numerose disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), ha promosso questioni di legittimità costituzionale dei commi 214 e 216 dell'art. 1 della suddetta legge, in riferimento all'art.

119, secondo comma, della Costituzione e all'art. 3, lettera f), dello statuto speciale per la Valle d'Aosta.

1.1. – Ad avviso della Regione, i commi denunciati – il primo dei quali, con riguardo a tutte le amministrazioni pubbliche, sopprime le indennità di trasferta, mentre il secondo prevede che il rimborso per le spese di viaggio in aereo del personale che si rechi in missione o viaggio di servizio all'estero spetta nel limite delle spese per la classe economica – fissano vincoli puntuali a singole voci di spesa dei bilanci delle Regioni e degli enti locali e, così facendo, ledono la loro autonomia finanziaria di spesa, violando sia l'art. 119, secondo comma, Cost., sia l'art. 3, lettera f), dello statuto speciale, che attribuisce alla Regione, nell'ambito dei principi individuati con legge dello Stato, la potestà legislativa in materia di «finanze regionali e comunali».

Sostiene la ricorrente che, in forza del combinato disposto della citata disposizione statutaria e degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., «la competenza regionale della Valle d'Aosta si atteggia oggi (in forza della clausola di cui all'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001) non più come meramente suppletiva rispetto alla competenza statale, ma appare garantita nell'ambito dei principi di coordinamento stabiliti dallo Stato, il quale deve limitarsi alla fissazione di tali principi». La potestà legislativa in materia di autonomia finanziaria locale si articolerebbe, cioè, su due livelli, statale e regionale, con la conseguenza che la legislazione statale non potrebbe vincolare, come invece fanno le norme censurate, la spesa per il personale delle amministrazioni comunali.

Per la Regione Valle d'Aosta, dette norme troverebbero applicazione anche per le Regioni a statuto speciale, nonostante la clausola contenuta nel comma 610 dell'art. 1 della menzionata legge n. 266 del 2005, secondo cui: «Le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti». Tale clausola di salvaguardia avrebbe, infatti, un significato ambiguo, perché le norme censurate prevedrebbero espressamente la propria applicabilità alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano e perché, in ogni caso, il loro tenore letterale non consentirebbe di escluderne con certezza l'applicabilità alle suddette Regioni e Province autonome.

La rilevata ambiguità di significato della clausola di salvaguardia consente, ad avviso della ricorrente, di interpretare le norme denunciate in senso lesivo delle attribuzioni della Regione, con la conseguenza che le norme stesse possono essere oggetto di impugnazione, sulla scorta della giurisprudenza della Corte costituzionale, per la quale «il giudizio in via principale può concernere questioni sollevate sulla base di interpretazioni prospettate dal ricorrente come possibili, a condizione che queste ultime non siano implausibili e irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate così da far ritenere le questioni del tutto astratte o pretestuose».

1.2. – Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, riservando ad una successiva memoria ogni deduzione.

1.3. – Con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che, con il censurato comma 214, il legislatore statale si sarebbe limitato a porre un principio del coordinamento della finanza pubblica, lasciando a Regioni ed enti locali «le conseguenti determinazioni sulla base dei rispettivi ordinamenti nel rispetto della propria autonomia organizzativa».

L'Avvocatura generale dello Stato rileva, inoltre, che l'ambito di applicazione del denunciato comma 216 è stato ristretto dal comma 468 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007); che la norma censurata non concerne direttamente l'autonomia

finanziaria delle Regioni, ma si limita a porre «un “criterio” di austerità di generale portata»; che, infine, la Regione ha richiesto la declaratoria non dell'illegittimità costituzionale del citato comma 216, ma solo della sua inapplicabilità al personale regionale.

2. – La Regione Piemonte, nell'impugnare numerose disposizioni della legge n. 266 del 2005, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dei commi 213 e 214 dell'art. 1 della suddetta legge, in riferimento agli artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione.

2.1 – La ricorrente formula ragioni di censura con riferimento al solo comma 214, premettendo che esso stabilisce l'applicazione delle disposizioni di cui al precedente comma 213 sull'abolizione dell'indennità di trasferta e precisando che vi sarebbe una qualche ambiguità nella formulazione della norma, perché essa non si limita a prescrivere di «adottare, anche in deroga alle specifiche disposizioni di legge e contrattuali, le conseguenti determinazioni», ma soggiunge che ciò deve essere fatto «sulla base dei rispettivi ordinamenti nel rispetto della propria autonomia organizzativa». Tale richiamo da parte della norma censurata all'autonomia organizzativa apparirebbe, ad avviso della Regione, «privo di concreta sostanza, stante l'imperatività ed esaustività della disciplina abolitiva dell'indennità considerata». Si tratterebbe, in conclusione, di una norma che illegittimamente dispone una misura di dettaglio nella gestione della spesa, in contrasto con quanto affermato dalla Corte costituzionale con la [sentenza n. 449 del 2005](#).

2.2. – Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, rilevando l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale del citato comma 213, «posto che la norma concerne i dipendenti statali» e l'infondatezza della questione riferita al censurato comma 214, con il quale il legislatore statale si sarebbe limitato a porre un principio del coordinamento della finanza pubblica, lasciando a Regioni ed enti locali «le conseguenti determinazioni sulla base dei rispettivi ordinamenti nel rispetto della propria autonomia organizzativa».

2.3. – Con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri aggiunge che il censurato comma 214 favorirebbe di riflesso la finanza regionale, sostanzialmente svincolando le autonomie regionali e locali «da clausole della contrattazione collettiva, come noto formate centralmente».

3. – La Regione Campania, nell'impugnare numerose disposizioni della legge n. 266 del 2005, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dei commi 214 e 216 dell'art. 1 della suddetta legge, in riferimento agli artt. 114, 117, 118 e 119 della Costituzione.

3.1. – Ad avviso della ricorrente – la quale svolge considerazioni analoghe a quelle formulate dalla Regione Val d'Aosta e dalla Regione Piemonte, nei ricorsi da queste proposti –, i commi denunciati violano i parametri evocati, perché fissano vincoli puntuali a singole voci di spesa dei bilanci delle Regioni e degli enti locali, e ledono, così, la loro autonomia finanziaria di spesa.

3.2. – Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, riservando ad una successiva memoria ogni deduzione.

3.3. – Con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza, la Regione ribadisce le ragioni svolte nel ricorso.

3.4. – Con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che il censurato comma 214 influenzerebbe favorevolmente la finanza regionale, sostanzialmente svincolando le autonomie regionali e locali «da clausole della contrattazione collettiva, come noto formate centralmente».

L'Avvocatura generale dello Stato rileva, inoltre, con riferimento al censurato comma 216:
a) che l'ambito di applicazione di tale comma è stato ristretto dal comma 468 dell'art. 1

della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007); b) che la norma censurata non concerne direttamente l'autonomia finanziaria delle Regioni, ma si limita a porre «un “criterio” di austerità di generale portata»; c) che la Regione ha richiesto la declaratoria dell'illegittimità costituzionale del citato comma 216, mentre avrebbe potuto, al più, richiedere la declaratoria della sua inapplicabilità al personale regionale.

4. – La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, nell'impugnare numerose disposizioni della legge n. 266 del 2005, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dei commi 214 e 216 dell'art. 1 della suddetta legge, in riferimento all'art. 119, secondo comma, Cost.

4.1. – La ricorrente premette che le norme censurate trovano applicazione anche per le Regioni a statuto speciale, nonostante la clausola contenuta nel comma 610 dell'art. 1 della citata legge n. 266 del 2005, per ragioni analoghe a quelle esposte dalla Regione Valle d'Aosta nel ricorso da essa presentato.

Ad avviso della ricorrente – la quale svolge considerazioni simili a quelle formulate sul punto dalle Regioni Valle d'Aosta, Piemonte, Campania, nei ricorsi da queste proposti –, i commi denunciati violano l'evocato parametro costituzionale, perché fissano vincoli puntuali a singole voci di spesa dei bilanci delle Regioni e degli enti locali e ledono, così, la loro autonomia finanziaria di spesa. In particolare, il censurato comma 216 avrebbe un contenuto quasi identico all'art. 3, comma 75, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), già dichiarato costituzionalmente illegittimo con la [sentenza n. 449 del 2005](#).

4.2. – Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo: a) l'infondatezza della questione concernente il comma 214, perché, con questa disposizione, il legislatore statale si sarebbe limitato a porre un principio del coordinamento della finanza pubblica, lasciando a Regioni ed enti locali la facoltà di adottare «le conseguenti determinazioni sulla base dei rispettivi ordinamenti nel rispetto della propria autonomia organizzativa»; b) l'inammissibilità della questione concernente il comma 216, perché la ricorrente ne chiede l'annullamento, «mentre al più potrebbe chiedere dichiararsene la illegittimità costituzionale parziale, cioè solo per il personale ad essa appartenente».

4.3. – Con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri svolge considerazioni analoghe a quelle già svolte nel precedente atto difensivo.

4.4. – Con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza, la Regione ribadisce le ragioni svolte nel ricorso.

In particolare, con riferimento alla censura relativa al comma 214 della legge n. 266 del 2005, sostiene che la modifica apportata a tale disposizione dall'art. 1, comma 468, della legge n. 296 del 2006 – per cui le disposizioni del comma denunciato «non si applicano al personale con qualifica non inferiore a dirigente di prima fascia e categorie equiparate, nonché ai voli transcontinentali superiori alle cinque ore» – non fa venire meno le ragioni di doglianza già esposte, salvo ritenere, con l'Avvocatura dello Stato, che la norma denunciata abbia valore “facoltizzante”, nel senso che non impone, ma consente alle Regioni di adottare le misure di contenimento della spesa previste dal comma 213.

Con riferimento al censurato comma 216, la ricorrente afferma che, contrariamente a quanto sostenuto dalla controparte, il ricorso è ammissibile anche se diretto a richiedere la declaratoria dell'incostituzionalità della norma e non solo la declaratoria della sua inapplicabilità al personale regionale. Ad avviso della Regione, infatti, «se anche la richiesta di annullamento *tout court* non fosse corretta», la Corte dovrebbe accogliere in parte il motivo di ricorso e non certo dichiararne l'inammissibilità, «dato che non difetta alcuna condizione dell'azione di legittimità costituzionale in via principale».

5. – La Regione Emilia-Romagna, nell'impugnare numerose disposizioni della legge n. 266 del 2005, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dei commi 214 e 216 dell'art. 1 della suddetta legge, in riferimento all'art. 119, secondo comma, Cost.

5.1. – Ad avviso della ricorrente – la quale svolge considerazioni sostanzialmente identiche a quelle formulate sul punto dalla Regione Trentino-Alto Adige nel ricorso da questa proposto –, i commi denunciati violano il parametro costituzionale evocato, perché fissano vincoli puntuali a singole voci di spesa dei bilanci delle Regioni e degli enti locali e ledono, così, la loro autonomia finanziaria di spesa.

5.2. – Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo: a) l'infondatezza della questione concernente il comma 214, in quanto con tale norma, il legislatore statale si sarebbe limitato a porre un principio del coordinamento della finanza pubblica, con facoltà, per le Regioni e gli enti locali, di adottare «le conseguenti determinazioni sulla base dei rispettivi ordinamenti nel rispetto della propria autonomia organizzativa»; b) l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale del comma 216, sulla base della considerazione che «la portata del comma è generale, mentre la sentenza Corte cost. [n. 449 del 2005](#) ha riguardato solo le spese a carico delle amministrazioni regionali (ed enti regionali dipendenti)».

5.3. – Con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri svolge considerazioni analoghe a quelle già formulate nel precedente atto difensivo.

In particolare, la difesa dello Stato rileva, con riferimento al censurato comma 216: a) che il suo ambito di applicabilità è stato ristretto dal comma 468, dell'art. 1, della legge n. 296 del 2006; b) che la norma censurata non concerne direttamente l'autonomia finanziaria delle Regioni, ma si limita a porre «un "criterio" di austerità di generale portata»; c) che la Regione ha richiesto la declaratoria dell'illegittimità costituzionale del citato comma 216, mentre avrebbe potuto, al più, richiedere la declaratoria della sua inapplicabilità al personale regionale.

5.4. – Con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza, la Regione ha ribadito le ragioni già svolte nel ricorso.

In relazione al censurato comma 216, la ricorrente precisa, in particolare, che l'illegittimità costituzionale della norma deriverebbe dal fatto che essa è formulata in modo tale da comprendere nel suo ambito di applicazione anche il personale delle Regioni.

Considerato in diritto

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

Il primo dei due commi censurati stabilisce che «Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, e gli enti di cui all'articolo 70, comma 4, del medesimo decreto legislativo n. 165 del 2001, per i quali non trova diretta applicazione il comma 213, adottano, anche in deroga alle specifiche disposizioni di legge e contrattuali, le conseguenti determinazioni sulla base dei rispettivi ordinamenti nel rispetto della propria autonomia organizzativa». Il non impugnato comma 213, richiamato dal citato comma 214, sopprime «l'indennità di trasferta di cui all'articolo 1, primo comma, della legge 26 luglio 1978, n. 417, e all'articolo

1, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 513, l'indennità supplementare prevista dal primo e secondo comma dell'articolo 14 della legge 18 dicembre 1973, n. 836, nonché l'indennità di cui all'articolo 8 del decreto legislativo luogotenenziale 7 giugno 1945, n. 320», oltre che «le analoghe disposizioni contenute nei contratti collettivi nazionali e nei provvedimenti di recepimento degli accordi sindacali, ivi compresi quelli relativi alle carriere prefettizia e diplomatica»

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

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

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

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

La Corte, infatti, ha ritenuto sussistente in via generale una tale legittimazione in capo alle Regioni, perché «la stretta connessione, in particolare [...] in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» ([sentenze n. 417 del 2005](#) e [n. 196 del 2004](#)).

4. – Sempre in via preliminare, con riferimento alle questioni promosse dalla Regione Valle d'Aosta e dalla Regione Trentino-Alto Adige, va escluso che la denunciata lesione delle competenze delle ricorrenti sia impedita dal comma 610 dell'art. 1 della citata legge n. 266 del 2005, secondo il quale «Le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti». In proposito, deve ritenersi che la clausola di salvaguardia contenuta nel suddetto comma 610 è troppo generica per giustificare questa conclusione, tanto che in tale disposizione non risulta neppure

precisato quali norme della legge finanziaria in questione dovrebbero considerarsi non applicabili alle ricorrenti per incompatibilità con gli statuti speciali e quali, invece, dovrebbero ritenersi applicabili (v., *ex multis*, [sentenze nn. 134, 118, 88 del 2006](#)).

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

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

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

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

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

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

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

Si è già visto che il comma 213 sopprime sia le indennità previste dalle norme statali ivi elencate, sia «le analoghe disposizioni contenute nei contratti collettivi nazionali e nei provvedimenti di recepimento degli accordi sindacali» (salve le limitate e tassative eccezioni di cui al comma 213-*bis*, riguardanti il personale delle forze armate e di polizia e delle agenzie fiscali, nonché il personale ispettivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e di alcuni enti previdenziali). Tali indennità – previste in favore dei

dipendenti delle amministrazioni statali che prestino la propria attività lavorativa fuori della ordinaria sede di servizio – consistono in integrazioni pecuniarie spettanti per il maggior disagio connesso alla prestazione di lavoro e, pertanto, costituiscono componenti della retribuzione ([sentenze n. 124 del 1991](#), [n. 19 del 1989](#), [n. 1 del 1986](#)). Il censurato comma 214, a sua volta, prevede – come pure si è visto – specifiche disposizioni per estendere al personale delle amministrazioni pubbliche ad ordinamento autonomo, compresi le Regioni e gli enti locali, la soppressione delle indennità analoghe a quelle indicate nel precedente comma 213.

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

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

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

Nella specie, come già evidenziato, la norma censurata fissa, nell'intero settore del pubblico impiego, un tipico limite di diritto privato, che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (fra le molte decisioni, sia anteriori che posteriori alla modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione, si vedano le [sentenze n. 234](#) e [n. 50 del 2005](#); [n. 282 del 2004](#); [n. 352 del 2001](#); [n. 82 del 1998](#)), è «fondato sull'esigenza, connessa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati» e, come tale, si impone anche alle Regioni a statuto speciale ([sentenze n. 234](#) e [106 del 2005](#); [n. 282 del 2004](#)).

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

6. – Le questioni relative al comma 216 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 sono, invece, fondate.

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

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

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

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

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 216 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), nella parte in cui si applica al personale delle Regioni e degli enti locali;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale del comma 214 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, promosse in riferimento agli artt. 3, 97, 114, 117, 118, 119 Cost. e 3, lettera f), dello statuto speciale per la Valle d'Aosta, dalle Regioni Valle

d'Aosta/Vallée d'Aoste, Piemonte, Campania, Trentino-Alto Adige/Südtirol, Emilia-Romagna, con i ricorsi indicati in epigrafe.

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

F.to:

Franco BILE, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 marzo 2007.