

REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA

Direzione centrale segretariato generale e riforme istituzionali

Servizio legislativo, coordinamento giuridico e riforme istituzionali

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Roma, 29 - 30 marzo 2007

**Sentenze della Corte Costituzionale
Relative alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome**

periodo febbraio - marzo 2007

A cura di: Anna d'Ambrosio
Daniela Dragonetti
Silvia Franceschini

**Sentenze e Ordinanze della Corte Costituzionale
relative alle Regioni a Statuto Speciale e alle Province autonome**

periodo febbraio - marzo 2007

<u>Sent.</u>	<u>Giudizio</u>	<u>Ricorrente</u>	<u>Resistente</u>	<u>Esito favorevole</u>	<u>Materia</u>
n. 38	Principale	Commissario dello Stato per la Regione siciliana	Regione siciliana	Regione	Tutela della fauna selvatica; Tutela della concorrenza
n. 40	Principale	Commissario dello Stato per la Regione siciliana	Regione siciliana	Regione	Corpo forestale regionale
n. 50	Incidentale	Tribunale Bolzano	Bolzano	Stato	Tutela della salute
n. 51	Conflitto di attribuzioni	Sardegna	Presidente del consiglio dei ministri	Stato	Pesca
n. 57	Principale	Commissario dello Stato per la Regione siciliana	Regione siciliana	Stato - Regione	Istituzione del registro degli amministratori di condominio
n. 58	Conflitto di attribuzioni	Valle d'Aosta	Presidente del Consiglio dei ministri	Regione	Servizio civile nazionale
n. 66	Conflitto di attribuzioni	Valle d'Aosta	Presidente del Consiglio dei ministri	Stato	Distacco di un comune
n. 69	Principale	Presidente del Consiglio dei ministri	Valle d'Aosta	Regione	Istruzione universitaria
n. 80	Conflitto di attribuzione	Bolzano	Presidente del Consiglio dei ministri	Regione	Sanità
n. 82	Principale	FVG	Presidente del Consiglio dei ministri	Stato	Spesa pubblica

n. 88	Principale	VdA; FVG	Presidente del Consiglio dei ministri	Regioni - Stato	Industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio
n. 89	Principale	Bolzano; VdA; FVG	Presidente del Consiglio dei ministri	Regioni - Stato	Finanza pubblica
n. 94	Principale	VdA; FVG	Presidente del Consiglio dei ministri	Stato	Edilizia residenziale pubblica
n. 95	Principale	VdA; TAA	Presidente del Consiglio dei ministri	Regioni - Stato	Spesa pubblica
n. 98	Principale	FVG	Presidente del Consiglio dei ministri	Stato	Tutela della salute
n. 104	Incidentale	Tribunale di Palermo	Regione Siciliana	Stato	Personale dirigente
n. 105	Principale	FVG	Presidente del Consiglio dei ministri	Regione	Sanità

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 5 - 20 febbraio 2007, n. 38

Materia: Tutela della fauna selvatica; Tutela della concorrenza

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Artt. 3, 9, 51, 81, quarto comma, 97 e 117, secondo comma, lettera o), Cost.

Ricorrente/i: Commissario dello Stato per la Regione siciliana (ricorso n. 15/2006)

Resistente/i: Regione siciliana

Oggetto del ricorso: Artt. 1, 2, commi 1, 2 e 3, e 3 della delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 20 gennaio 2006 (disegno di legge n. 1095, stralcio XI), recante «Riproposizione di norme in materia di controllo della fauna selvatica, di personale e di acquisto e forniture di servizi»

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato in parte inammissibile e in parte non fondata la questione

Annotazioni:

Le disposizioni denunciate, già contenute negli artt. 17, 19, commi 4, 25 e 26, nonché nell'art. 21, comma 5, della delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 7 dicembre 2005 recante «Misure finanziarie urgenti e variazioni al bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2005. Disposizioni varie», erano state omesse in sede di promulgazione; sicché, la Corte, con l'ordinanza n. 204/2006, ha dichiarato cessata la materia del contendere in ordine al ricorso proposto, in merito, dal Commissario dello Stato.

A giudizio del ricorrente, le nuove disposizioni previste dalla delibera impugnata, continuano, per taluni aspetti, a presentare vizi di costituzionalità, che giustificano la reiterazione della loro impugnazione.

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

Il ricorrente deduce la illegittimità costituzionale dei nuovi commi 4 e 5 dell'art. 4, che, rispettivamente, dispongono:

«le operazioni e gli interventi di controllo della fauna selvatica, ivi compresi quelli di cattura e di abbattimento, sono attuati dalle ripartizioni faunistico-venatorie che vi provvedono a mezzo di proprio personale, di dipendenti del Corpo delle guardie forestali, delle guardie addette ai parchi

o alle riserve e di altri agenti venatori dipendenti da pubbliche amministrazioni»; «le ripartizioni faunistico-venatorie possono altresì avvalersi dei proprietari e dei conduttori dei fondi sui quali si attuano gli interventi delle guardie volontarie di associazioni venatorie ed ambientaliste, riconosciute in sede regionale, purché munite di licenza per l'esercizio venatorio».

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

La Corte, prescindendo dal rilievo che il parametro evocato non è conferente con il tema della sicurezza – ha giudicato la questione non fondata, per l'assorbente considerazione che essa si basa su un erroneo presupposto interpretativo.

È pur vero – si legge nella sentenza - che le norme censurate, nel prevedere che i soggetti ivi indicati possono partecipare all'attuazione delle operazioni e degli interventi di controllo della fauna selvatica, compresi quelli di cattura ed abbattimento, non specificano espressamente che tutti gli interessati debbano essere muniti delle autorizzazioni per l'esercizio venatorio; tuttavia, non appare dubbio che la necessità del possesso di tale requisito è implicitamente, ma inequivocabilmente, richiesto dalla natura stessa dell'attività che essi sono chiamati a svolgere.

Né rileva, a giudizio della Corte, la circostanza che il comma 5 del medesimo articolo, per altra categoria di soggetti, abbia espressamente previsto il requisito in questione.

Ciò non comporta, infatti, che i diversi soggetti contemplati tanto nel comma 4, quanto nel comma 5, siano esonerati dal possesso del requisito medesimo.

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

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

Le impugnate disposizioni, estendendo il regime giuridico «previgente a quello statale», valevole per la generalità dei dipendenti regionali a

decorrere dall'entrata in vigore della legge regionale 21/1986 a nuove categorie di dipendenti, comporterebbero «un maggior nuovo onere, in atto non quantificabile, che maturerà al momento in cui i soggetti interessati si avvarranno del più favorevole trattamento pensionistico che grava interamente sul bilancio della Regione».

Tale questione è stata giudicata inammissibile.

In primo luogo, la Corte ha osservato che il ricorrente omette del tutto di specificare le ragioni per cui, pur trattandosi dell'impugnativa di una delibera legislativa della Regione siciliana, dovrebbe prendersi in considerazione il suddetto parametro costituzionale in luogo di quello ricavabile dal relativo statuto speciale.

Viene osservato, in proposito, che, nelle sue difese, la Regione ha invocato la norma contenuta nell'art. 14, lettera q), dello statuto di autonomia che attribuisce alla propria competenza legislativa primaria la materia «stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione».

Il Commissario dello Stato avrebbe dovuto spiegare, quanto meno, in quale rapporto si pongono i parametri costituzionali desumibili, rispettivamente, dal suddetto statuto e dalla Cost.

In conformità ad un consolidato indirizzo giurisprudenziale (ex plurimis, sent. nn. 202/2005, n. 65/2005, n. 8/2004 e n. 213/2003), la mancanza di una tale valutazione ha comportato l'inammissibilità della questione nei termini in cui è stata formulata nel ricorso.

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

La mancata esplicitazione delle argomentazioni, anche minime, atte a suffragare la censura proposta è causa di inammissibilità della questione di costituzionalità sollevata.

In tal senso, è la costante giurisprudenza costituzionale, la quale, di recente, ha ribadito (sent. n. 233/2006) che il ricorso in via principale non solo deve identificare esattamente la questione nei suoi termini specifici, indicando le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità, ma deve anche contenere una seppur sintetica argomentazione di merito, a sostegno della richiesta declaratoria d'incostituzionalità, sussistendo l'esigenza di un'adeguata (e non meramente assertiva) motivazione delle ragioni dell'impugnativa in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che non in quelli incidentali.

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

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

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

Anche tale questione è stata giudicata inammissibile, in quanto motivata per *relationem*, atteso che anche nei giudizi in via principale è imprescindibile l'autonoma esplicazione delle ragioni poste a sostegno della dedotta illegittimità costituzionale delle norme impugnate.

La costante giurisprudenza costituzionale ha, infatti, affermato il principio della necessaria autosufficienza dell'atto introduttivo del giudizio innanzi alla Corte, nel senso che tale atto, sia esso un ricorso principale ovvero per conflitto o un provvedimento giudiziario con cui venga sollevata una questione incidentale di costituzionalità, deve contenere – in via autonoma – tutti gli elementi che possano consentire alla Corte l'esame e la valutazione delle censure proposte (sent. nn. 364 e n. 139 del 2006).

Oggetto di impugnazione è, infine, l'art. 3 della delibera legislativa in epigrafe, che riproduce l'art. 21, comma 5, della delibera legislativa del 7 dicembre 2005 e che prevede la possibilità del rinnovo, per una sola volta e per un periodo non superiore a due anni, a fronte di una riduzione del corrispettivo di almeno il 3 per cento, dei contratti per acquisti e forniture di servizi da parte degli enti locali e della Regione, stipulati a seguito di esperimento di gara, in scadenza nel triennio 2006-2008. Secondo il ricorrente, tale disciplina, in deroga alle ordinarie procedure, stabilite anche in ossequio alla normativa comunitaria, determinerebbe una lesione dei principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione.

Anche quest'ultima questione è risultata, a seguito del giudizio della Corte, inammissibile, in quanto sfornita di elementi minimi argomentativi, laddove si consideri che il ricorrente, nel prospettare genericamente il carattere derogatorio della disposizione denunciata, si limita a enunciare le disposizioni di cui agli artt. 3 e 97 della Carta fondamentale, che sarebbero state violate.

Viene, al riguardo, rilevato come la Corte abbia, invece, ritenuto che le disposizioni statali di principio contenute nell'art. 113 del d.lgs. 267/2000, relative alle modalità di gestione ed affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, sono riconducibili alla potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», in quanto disciplinano tale ambito secondo un sistema teso a salvaguardare la concorrenzialità del mercato (sent. n. 29/2006).

Il ricorrente, però, non ha neppure richiamato il parametro costituzionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 7 - 23 febbraio 2007, n. 50

Materia: Tutela della salute

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via incidentale

Limiti violati: Artt. 9, numero 10), 5 e 4 dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige

Ricorrente/i: Tribunale di Bolzano (ordinanza n. 577/2005)

Resistente/i: Provincia autonoma di Bolzano

Oggetto del ricorso: Art. 14, comma 1, lett. i), legge della Provincia autonoma di Bolzano 10 agosto 1995, n. 16 (Riforma dell'ordinamento del personale della provincia)

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma impugnata

Annotazioni:

Secondo il giudice rimettente la disposizione censurata, nella parte in cui esplicitamente esclude per il personale del ruolo sanitario ogni forma di attività libero-professionale extramuraria e, implicitamente, nega il diritto al trattamento economico aggiuntivo per i dirigenti con rapporto di lavoro esclusivo, nonché omette ogni regolamentazione dell'attività libero-professionale nell'ambito di tale rapporto, violerebbe i «principi desumibili dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali» – qualificabili peraltro anche come principi fondamentali della legislazione statale nella materia «igiene e sanità» attribuita alla competenza concorrente della Provincia autonoma – principi desumibili specificamente dagli artt. 15 e seguenti del d.lgs. 502/1992 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della L. 23 ottobre 1992, n. 421).

La Corte, dopo aver preliminarmente respinto tutte le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Provincia autonoma di Bolzano e dalle Aziende sanitarie di Bolzano, di Merano, di Bressanone e di Brunico, nell'affrontare il merito della questione, ha ritenuto necessario anzitutto individuare l'ambito materiale entro il quale si colloca la disposizione censurata.

A tal proposito viene richiamata la recente sentenza 181/2006, relativa ad una questione di costituzionalità insorta in riferimento al nuovo Titolo V della Costituzione fra Regioni ad autonomia ordinaria e Stato, che ha preso in esame proprio l'istituto della esclusività del rapporto di lavoro del dirigente sanitario previsto dall'art. 2-septies del d.l.

81/2004, giungendo alla conclusione che tale disciplina si colloca nella materia della «tutela della salute», di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.

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

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

Le medesime considerazioni, rapportate alle materie di competenza della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, quali previste dallo statuto della Regione, portano ad individuare nella materia «igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria ed ospedaliera», di cui all'art. 9, numero 10, dello statuto regionale, l'ambito della disciplina concernente il regime del rapporto di lavoro dei dirigenti sanitari escludendo, invece, la materia, di competenza della Regione, «ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri» di cui all'art. 4, n. 7.

Ciò tanto più dopo che l'art. 2 del d.lgs. 474/1975, quale modificato dal d.lgs. 267/1992 (Norme di attuazione dello Statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità), ha specificato la competenza provinciale come relativa al funzionamento ed alla gestione «delle istituzioni ed enti sanitari», nonché allo «stato giuridico ed economico del personale addetto», mentre quella regionale è specificata come potere di disciplinare soltanto «il modello di organizzazione delle istituzioni ed enti sanitari».

La Corte ha quindi ricostruito il quadro normativo di riferimento, partendo dall'inizio degli anni '90 fino al d.lgs. 229/1999 che definisce le caratteristiche del rapporto esclusivo dei dirigenti sanitari e rinvia alla contrattazione collettiva nazionale la definizione dell'equilibrio fra attività istituzionale e attività libero-professionale *intra moenia* individuando i principi cui deve attenersi.

Nel quadro di questa riforma, la scelta dell'esclusività era corredata dalla previsione di alcune misure, economiche e strutturali, di vantaggio

rispetto alla diversa opzione: la previsione di una gratifica economica, la cui quantificazione è rimessa alla contrattazione collettiva; la possibilità di svolgere la libera professione intramuraria; la qualificazione del rapporto esclusivo come presupposto per l'accesso alla direzione di strutture sanitarie.

Come ha osservato la Corte con la sent. 63/2000 le norme recate dall'art. 13 del d.lgs. 229/1999, attraverso la sostituzione dell'art. 15 e l'inserimento degli articoli da 15-*bis* a 15-*undecies* nel d.lgs. 502/1992, «realizzano una nuova organica disciplina dell'intera materia».

Nella stessa pronuncia, la Corte ha sottolineato come «la stessa *summa divisio* fra regime dei sanitari che svolgono attività c.d. extramuraria e regime dei sanitari che svolgono attività intramuraria è superata dalla disciplina della «esclusività del rapporto di lavoro dei dirigenti del ruolo sanitario», contenuta nel nuovo art. 15-*quater* del d.lgs. n. 502/1992.

In base ad essa, tutti i dirigenti sanitari con i quali sia stato stipulato il contratto di lavoro o un nuovo contratto di lavoro successivamente al 31 dicembre 1998, nonché i dirigenti titolari di contratti precedenti, che avessero optato per l'attività intramuraria in base alle precedenti norme, sono assoggettati, irreversibilmente, al rapporto di lavoro esclusivo, il cui regime è definito dal nuovo art. 15-*quinquies*, e nel cui ambito è previsto fra l'altro il diritto all'esercizio di attività libero-professionale in forme e tipologie definite (art. 15-*quinquies*, comma 2); allo stesso regime vengono assoggettati, ancora una volta irreversibilmente, gli altri dirigenti in servizio alla data accennata, già optanti per l'attività extramuraria, che chiedano di passare al rapporto di lavoro esclusivo; mentre il diverso regime del rapporto non esclusivo, con possibilità di attività libero-professionale al di fuori delle tipologie previste, ma anche senza i diritti e i vantaggi del rapporto esclusivo, rimane, ad esaurimento, per i soli sanitari in servizio che avessero optato in precedenza per l'attività extramuraria e non chiedano il passaggio al rapporto esclusivo». In definitiva, la «sopravvenuta disciplina legislativa [...] ha altresì soppresso, per il futuro, la "opzione tra attività libero-professionale intramuraria ed extramuraria"».

Una significativa inversione di tendenza si verifica con il d.l. 81/2004, dal momento che, in sede di conversione in legge, viene inserito l'art. 2-*septies*, che modifica il comma 4 dell'art. 15-*quater* del d.lgs. n. 502/1992, prevedendo per tutti i dirigenti sanitari pubblici, «la possibilità di scegliere entro il 30 novembre di ogni anno se optare per il rapporto di lavoro esclusivo o meno con il Servizio sanitario, con effetto dal 1° gennaio dell'anno successivo».

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

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

Non poche delle innovazioni succedutesi in questa specifica legislazione statale sono state accompagnate da una loro autoqualificazione come norme o principi vincolanti per i vari tipi di Regioni, pur con l'attribuzione di alcune specifiche funzioni legislative alle Regioni nella loro ulteriore articolazione: in particolare, appaiono rilevanti per il presente giudizio le disposizioni contenute nell'art. 19 del d.lgs. 502/1992, da considerare riferibili anche alle innovazioni successive, introdotte con la tecnica della novellazione dall'art. 13 del d.lgs. 229/1999 e dall'art. 2-*septies* del d.l. 81/2004, quale modificato dalla legge di conversione 125/2004.

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

Se si sposta l'attenzione alla valutazione sul piano sostanziale della natura di principio o meno delle disposizioni relative alla disciplina delle caratteristiche del lavoro dei dirigenti sanitari ed in particolare del loro rapporto di esclusività con l'amministrazione sanitaria da cui dipendono, non può negarsi che queste disposizioni rappresentano un elemento fra i più caratterizzanti nella disciplina del rapporto fra personale sanitario ed utenti del servizio sanitario, nonché della stessa organizzazione sanitaria.

La Corte ha avuto già occasione di affermare che le innovazioni introdotte dall'art. 13 del d.lgs. n. 229/1999 «realizzano una nuova organica disciplina dell'intera materia» (sent. n. 63/2000) e che le ulteriori modificazioni introdotte dal d. l. n. 81/2004, quale convertito dalla legge 138/2004, costituiscono rinnovato esercizio del potere legislativo statale di determinazione dei principi fondamentali della materia (sent. n. 181/2006).

Quindi, attualmente, «il sistema complessivo si fonda, da un lato, sulla reversibilità della scelta in favore del rapporto esclusivo (opzione che, comunque necessaria per il conferimento dell'incarico, è destinata ad esplicare efficacia per almeno un anno, sempre che le regioni non si avvalgano della facoltà «di stabilire una cadenza temporale più breve»), nonché, dall'altro, sulla previsione che il passaggio al rapporto non esclusivo «non preclude la direzione di strutture semplici o complesse»,

consentendo, così, il mantenimento dell'incarico dirigenziale. Infine, il sistema si caratterizza anche per il fatto che neppure la decisione in favore della «non esclusività» presenta carattere irreversibile, essendo il rapporto esclusivo pur sempre ripristinabile a domanda dell'interessato, secondo le modalità di cui al comma 2 del predetto art. 15-*quater*» (sent. n. 181/2006).

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

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

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 7 - 23 febbraio 2007, n. 51

Materia: Pesca

Tipo di giudizio: Conflitto di attribuzione

Limiti violati: Artt. 3, lett.i), e 6 Statuto speciale per la Sardegna e relative norme di attuazione; art. 117, primo, quarto, quinto e sesto comma, Cost. ; art. 5 e all'Allegato II del regolamento CE n. 1626/94 del Consiglio del 27 giugno 1994 (Regolamento che istituisce misure tecniche per la conservazione delle risorse della pesca nel Mediterraneo)

Ricorrente/i: Regione Sardegna (ricorso n. 14/2004)

Resistente/i: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali 10 giugno 2004 (Disciplina delle reti da posta fissa)

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato inammissibile il conflitto

Annotazioni:

Con il ricorso indicato in epigrafe, la Regione Sardegna ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali del 10 giugno 2004 (Disciplina delle reti da posta fissa).

Il decreto impugnato: all'art. 1, fornisce la definizione di rete da posta fissa; all'art. 2, stabilisce in 20.000 metri quadrati la superficie massima consentita per ciascuna rete; agli artt. 3 e 4, reca prescrizioni circa la segnalazione e l'impiego delle reti nelle prossimità di sbocchi a mare dei corsi d'acqua.

A parere della ricorrente, l'atto impugnato, dettando una disciplina generale sull'impiego dell'attrezzatura da pesca «quale che sia la distanza dalla costa delle acque in cui vengono usate», violerebbe le competenze legislative e amministrative attribuite alla Regione in materia di pesca.

Il decreto impugnato, e in particolare l'art. 2, risulterebbe al contempo invasivo delle competenze della ricorrente in materia di pesca, così come «integrate e rafforzate» dal combinato disposto di cui agli artt. 117, primo, quarto, quinto e sesto comma, Cost. e 10 della legge costituzionale 3/2001 anche in relazione all'art. 5 e all'Allegato II del regolamento CE del Consiglio n. 1626/94 del 27 giugno 1994 (Regolamento che istituisce misure tecniche per la conservazione delle risorse della pesca nel Mediterraneo).

Ad avviso della Regione Sardegna, infatti, il decreto ministeriale – e in particolare l'art. 2, che fisserebbe un requisito tecnico (superficie massima consentita) diverso rispetto a quelli relativi all'altezza e alla lunghezza massime consentite, indicati nel citato regolamento comunitario – lederebbe la competenza esclusiva della Regione in materia di pesca, anche in violazione dell'art. 117, primo, quarto, quinto e sesto comma, Cost., per il mancato rispetto degli *standard* uniformi fissati dalla normativa comunitaria per le attrezzature da pesca, in funzione di protezione delle risorse ittiche.

Il decreto impugnato risulterebbe, altresì, radicalmente illegittimo per «ulteriori e concorrenti motivi», in quanto adottato in carenza di potere, nonché in assenza di fondamento legale.

Sotto altro profilo, la Regione assume che, con il decreto ministeriale in questione, lo Stato avrebbe violato il divieto di esercizio della potestà regolamentare in materie riservate alla competenza esclusiva regionale, sancito dall'art. 117, sesto comma, Cost.

Infine, in via subordinata, la ricorrente lamenta che il decreto impugnato avrebbe violato il principio di leale collaborazione, in quanto sarebbe stato adottato in assenza di un qualunque coinvolgimento delle Regioni e, in particolare, della ricorrente.

In via preliminare, la corte ha dichiarato l'inammissibilità delle censure prospettate dalla ricorrente in relazione alle disposizioni di cui agli artt. 1, 3 e 4 del decreto impugnato osservando che la deliberazione della Giunta regionale della Sardegna del 3 agosto 2004, n. 32/3, che ha autorizzato la proposizione del conflitto in esame, pur recando una generica autorizzazione a sollevare il conflitto nei riguardi dell'intero decreto, si sofferma esclusivamente sul contenuto dell'art. 2 e sulle ragioni dell'asserita lesività dello stesso rispetto alle attribuzioni regionali, senza nulla osservare circa il contenuto delle altre disposizioni (*ex plurimis*, sentenze n. 216/2006 e n. 50/2005)

Anche le censure svolte dalla Regione Sardegna nei confronti dell'art. 2 del decreto impugnato sono egualmente risultate inammissibili.

Secondo la ricorrente, infatti, il suddetto art. 2, nello stabilire, per le reti da posta fissa, soltanto il requisito della superficie massima (in 20.000 metri quadrati), avrebbe «contraddetto i requisiti minimi stabiliti» dall'art. 5 e dall'Allegato II del regolamento CE n. 1626/94 che, per tale tipologia di reti, prevedono, invece, i requisiti dell'altezza massima in 4 metri e della lunghezza massima in 5000 metri. In tal modo, secondo la Regione, il decreto ministeriale posto all'origine del presente conflitto avrebbe «aggirato» la disciplina comunitaria, limitandosi a prescrivere il solo requisito della superficie massima complessiva.

La Corte ha osservato che, a prescindere da ogni considerazione circa l'eventuale competenza statale a dettare, per le attrezzature da pesca, requisiti tecnici più restrittivi rispetto a quelli fissati dalla normativa comunitaria, in funzione di tutela dell'ecosistema marino – ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. –, risulta evidente la carenza di attualità e concretezza dell'interesse fatto valere dalla ricorrente, sotto il profilo della palese inidoneità della disposizione di cui all'art. 2 del decreto impugnato a ledere le attribuzioni costituzionali della Regione.

La disposizione ministeriale, infatti, si è limitata a dettare un requisito (relativo alla superficie massima consentita per ciascuna rete da posta fissa) compatibile con quelli imposti dal regolamento CE, la cui diretta applicabilità alla «pesca nelle acque della Sardegna» è riconosciuta dalla stessa ricorrente, in considerazione della immediata incidenza della norma comunitaria nell'ordinamento interno.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 19 febbraio - 2 marzo 2007, n. 57

Materia: Istituzione del registro degli amministratori di condominio

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Artt. 117, secondo comma, 3, 97 e 120 Cost.

Ricorrente/i: Commissario dello Stato per la Regione Siciliana; Presidente del Consiglio dei ministri (ricorsi nn. 8 e 22 del 2006)

Resistente/i: Regione Siciliana; Regione Marche

Oggetto del ricorso: Art. 1 delibera legislativa della Regione Siciliana del 20 gennaio 2006, recante «Riproposizione di norma concernente l'istituzione del registro degli amministratori di condominio»; artt. 2, comma 1, e 3, commi 1 e 3, della legge della Regione Marche 9 dicembre 2005, n. 28 (Istituzione del registro degli amministratori di condominio e di immobili)

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato:

- In parte inammissibile e in parte non fondata la questione di legittimità costituzionale della delibera legislativa della Regione Siciliana;
- l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, e 3, commi 1 e 3, della legge della Regione Marche 28/2005

Annotazioni:

Con la delibera legislativa dell'Assemblea regionale Siciliana impugnata è stato istituito presso le Camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura di ogni Provincia regionale il registro degli amministratori di condominio, cui possono iscriversi i soggetti che hanno esercitato continuativamente ed in maniera documentata per almeno due anni tale attività.

Ad avviso del ricorrente, la delibera legislativa sarebbe in contrasto: con l'art. 117, secondo comma, Cost., per mancato rispetto dei principi fondamentali della materia; con l'art. 120 Cost., giacché la legge, ove applicata, porrebbe limiti allo svolgimento dell'attività per i non iscritti al registro; con gli artt. 3 e 97 Cost., per intrinseca irragionevolezza, in quanto la formulazione della norma sarebbe priva di quella pur minima regolamentazione, necessaria per il funzionamento del registro.

Tale questione è stata dichiarata inammissibile in quanto, a giudizio della Corte, i parametri sono stati invocati genericamente.

In particolare, per quanto riguarda l'art. 117 Cost., non sono stati indicati né la materia di competenza legislativa esclusiva statale o quella

di competenza legislativa concorrente – là dove in realtà si sia voluto fare riferimento, non al secondo, ma al terzo comma della citata norma costituzionale – che sarebbe lesa dalla delibera legislativa regionale, né i principi fondamentali ai quali la Regione non si sarebbe attenuta.

L'art. 120 Cost. è stato richiamato senza in alcun modo spiegare come la previsione normativa denunciata sia suscettibile di limitare l'attività lavorativa dei non iscritti.

Non fondata è stata, invece, giudicata la questione di legittimità costituzionale della medesima delibera legislativa sollevata in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

La corte ha, infatti, escluso che sia configurabile il lamentato vizio di irragionevolezza solo perché – secondo la prospettazione formulata dal Commissario – la delibera legislativa si limita a recare l'istituzione del registro degli amministratori di condominio, prevedendo la facoltà per gli interessati, che abbiano esercitato per almeno due anni tale attività, di iscriversi ad esso, senza dettare la disciplina degli ulteriori e conseguenti aspetti di dettaglio.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 19 febbraio 2007 - 2 marzo 2007, n. 58

Materia: Servizio civile nazionale

Tipo di giudizio: Conflitto di attribuzione

Limiti violati: Artt. 2, 3, 5, 52, 97, 114, 116, 117 e 118 Cost.; artt. 2, 3 e 4 Statuto speciale per la Valle d'Aosta; artt. 2, 5 e 6 d. lgs. 77/2002 (Disciplina del servizio civile nazionale a norma dell'art. 2 della legge 6 marzo 2001, n. 64); artt. 1 e 3 legge 64/2001 (Istituzione del servizio civile nazionale)

Ricorrente/i: Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (ricorso n. 6/2006)

Resistente/i: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: Circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri – Ufficio nazionale per il servizio civile del 2 febbraio 2006 (Norme sull'accreditamento degli enti di servizio civile nazionale)

Esito del giudizio: La Corte ha annullato il paragrafo 2 della circolare oggetto del conflitto

Annotazioni:

Della circolare in oggetto la ricorrente contesta specificamente la seguente parte del paragrafo 2: «Non possono essere accreditate, essere sede di attuazione di progetto, essere soggetto di accordi di partenariato e iscritte agli albi regionali e provinciali o all'albo nazionale, le (...) Regioni o Province autonome. Possono essere iscritte all'albo nazionale le sole Regioni a statuto speciale e le Province Autonome al solo fine di presentare progetti di servizio civile nazionale nelle materie, negli ambiti e nei servizi di loro competenza ai sensi degli Statuti speciali e delle relative norme di attuazione, nei quali, nel restante territorio nazionale, le correlative funzioni sono svolte dalle Amministrazioni dello Stato».

Secondo la Regione ricorrente, lo Stato, con tale disposizione, avrebbe violato il principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni nonché le attribuzioni costituzionali ad essa riservate sia dallo Statuto speciale sia dalla Costituzione.

L'ordine logico delle questioni sollevate ha imposto alla Corte di esaminare prioritariamente la censura relativa alla violazione del principio di leale collaborazione che attiene allo stesso *modus procedendi* per l'adozione dell'atto impugnato.

Sotto questo profilo, poiché la questione richiedeva che fosse garantita la partecipazione di tutti i livelli di governo coinvolti nella gestione del servizio civile, il ricorso è stato giudicato fondato.

La Regione ha eccepito la lesione del principio di leale collaborazione in considerazione del diretto contrasto della parte impugnata della circolare con l'intesa, sancita in sede di Conferenza Stato-Regioni in data 26 gennaio 2006, avente ad oggetto l'attuazione del d. lgs. 77/2002 (Disciplina del servizio civile nazionale a norma dell'art. 2 della legge 6 marzo 2001, n. 64).

Nella premessa dell'intesa, costituente parte integrante della stessa, si afferma che «le Regioni, nell'odierna seduta di questa conferenza, hanno espresso il loro avviso favorevole al conseguimento dell'intesa con la richiesta di stralciare il seguente secondo comma dell'articolo 5 del protocollo: "I soggetti coinvolti nell'attuazione del SNC (Ufficio, Regioni, Province Autonome), non potendo rivestire contemporaneamente il ruolo di controllori e controllati, non potranno gestire progetti di SNC", richiesta che è stata accolta dal Governo».

Successivamente, l'Ufficio nazionale per il servizio civile, ignorando l'accordo raggiunto tra le Regioni e il Governo, ha inserito nel testo della circolare infine adottato il punto del paragrafo 2 che si pone in contrasto con l'intesa raggiunta.

Tale comportamento concretizza senza dubbio, a giudizio della Corte, una violazione del principio di leale collaborazione.

Questo, infatti, opera in tutti i casi in cui sussista una connessione tra funzioni attribuite a diversi livelli di governo costituzionalmente rilevanti e non sia possibile una netta separazione nell'esercizio delle competenze.

Il legislatore, nel disciplinare il servizio civile nazionale, ha allocato le funzioni amministrative tanto a livello centrale, presso l'Ufficio nazionale per il servizio civile, quanto a livello regionale.

Le Regioni, dunque, sono direttamente coinvolte nella gestione del servizio civile nazionale, di qui «l'esigenza di addivenire a forme di esercizio delle funzioni stesse attraverso le quali siano efficacemente rappresentati tutti gli interessi e le posizioni costituzionalmente rilevanti» (sent. 308/2003).

La Corte, infatti, pur avendo riconosciuto che è attribuita allo Stato in via esclusiva la competenza a disciplinare il servizio civile nazionale, trattandosi di una forma di adempimento del dovere di difesa della Patria, ha tuttavia precisato che ciò non comporta «che ogni aspetto dell'attività dei cittadini che svolgono detto servizio ricada nella competenza statale. Vi rientrano certamente gli aspetti organizzativi e procedurali del servizio. Questo, in concreto, comporta lo svolgimento di attività che investono i più diversi ambiti materiali, come l'assistenza sociale, la tutela dell'ambiente, la protezione civile: attività che, per gli aspetti di rilevanza

pubblicistica, restano soggette alla disciplina dettata dall'ente rispettivamente competente, e dunque, se del caso, alla legislazione regionale o alla normativa degli enti locali, fatte salve le sole specificità direttamente connesse alla struttura organizzativa del servizio e alle regole previste per l'accesso ad esso» (sent. n. 228/2004).

Ne consegue che, al fine di assicurare la partecipazione dei diversi livelli di governo coinvolti, nelle ipotesi in cui il compimento delle attività attraverso le quali si svolge il servizio civile ricada entro ambiti di competenza delle Regioni o delle Province autonome di Trento e di Bolzano, l'esercizio delle funzioni spettanti, rispettivamente, allo Stato ed ai suddetti enti dovrà improntarsi al rispetto del principio della leale collaborazione.

Nel caso in esame, pertanto, nel dare attuazione al d. lgs. n. 77/2002, era necessario, al fine di garantire la partecipazione di tutti i livelli di governo coinvolti nella gestione del servizio civile, adottare «strumenti di leale collaborazione o, comunque, (..) adeguati meccanismi di cooperazione» (sent. 431/2005).

In effetti tali strumenti si erano concretizzati nell'intesa stipulata in sede di conferenza Stato-Regioni del 26 gennaio 2006.

Intesa che, così come indicato nel ricorso dalla Regione Valle d'Aosta, prevedeva lo stralcio della parte contenente il divieto, per le Regioni e le Province autonome, di essere accreditate, essere sede di attuazione di progetto, essere soggetto di accordi di partenariato, nonché della parte che impediva alle stesse l'iscrizione agli albi regionali e provinciali o all'albo nazionale.

La reintroduzione di tale divieto, senza l'attivazione di ulteriori meccanismi di cooperazione necessari per superare l'intesa già raggiunta, determina una lesione del principio di leale collaborazione.

A tal proposito è stato più volte precisato che «le intese in sede di Conferenza Stato-Regioni rappresentano la via maestra per conciliare esigenze unitarie e governo autonomo del territorio. Ne deriva che il principio di leale collaborazione che si realizza mediante tali accordi, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto» (sent. 31/2006).

Alla luce di tale giurisprudenza, è stato concluso che la parte impugnata della circolare, essendo in palese contrasto con il contenuto dell'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni, è lesiva del principio costituzionale di leale collaborazione e, per ciò solo, anche delle attribuzioni, costituzionalmente tutelate, rientranti nell'ambito delle competenze della Regione Valle d'Aosta.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 21 febbraio – 9 marzo 2007, n. 66

Materia: Distacco di un comune

Tipo di giudizio: Conflitto di attribuzione

Limiti violati: Artt. 6, 57, terzo comma, e 116, primo comma, Cost.; artt. 1, secondo comma, 44, terzo comma, e 50 Statuto speciale per la Valle d'Aosta

Ricorrente/i: Valle d'Aosta (ricorso n. 11/2006)

Resistente/i: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: Ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum* del 12 aprile 2006; deliberazione del Consiglio dei ministri del 7 luglio 2006 e decreto del Presidente della Repubblica 10 luglio 2006 (Indizione dei *referendum* per il distacco del comune di Noasca dalla Regione Piemonte e la sua aggregazione alla Regione Valle d'Aosta, nonché per il distacco del Comune di Sovramonte dalla Regione Veneto e la sua aggregazione alla Regione Trentino-Alto Adige, a norma dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione)

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato non fondato il ricorso

Annotazioni:

La Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione a tre atti prodromici alla celebrazione del *referendum*, di cui all'art. 132, secondo comma, Cost., per il distacco del Comune di Noasca dalla Regione Piemonte e la conseguente aggregazione dello stesso alla Regione ricorrente.

Secondo la ricorrente, tali atti lederebbero il riparto delle competenze costituzionali e statutarie e dovrebbero pertanto essere annullati, previa declaratoria di non spettanza allo Stato del potere di «attivare il procedimento di modifica del territorio della Regione Valle d'Aosta ai sensi dell'art. 132, secondo comma, della Costituzione».

La ricorrente afferma che il proprio territorio sarebbe stato sostanzialmente costituzionalizzato dall'art. 1, secondo comma, dello statuto, con riferimento alle circoscrizioni comunali che ne facevano parte alla data dell'11 marzo 1948, ovvero ai comuni individuati nella tabella allegata al decreto legislativo luogotenenziale 545/1945 (Ordinamento amministrativo della Valle d'Aosta).

Ne conseguirebbe, secondo la ricorrente, che modificazioni al territorio potrebbero essere introdotte solo mediante il procedimento di

revisione dello statuto previsto dall'art. 50 dello stesso, anziché in forza dell'art. 132, secondo comma Cost.

Tale conseguenza discenderebbe anche dalla necessità di salvaguardare l'equilibrio linguistico-culturale nella comunità valdostana, da ritenere non alterabile attraverso una ordinaria legge statale.

Inoltre, sempre secondo la prospettazione della Regione ricorrente, consentire la «indiscriminata possibilità di aggregazione» alla Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste comporterebbe un aumento della popolazione residente, con conseguente penalizzazione della Regione in sede di attribuzione dei seggi senatoriali su base regionale, dato l'art. 57, secondo comma, Cost.

Infine, in violazione dell'art. 44, terzo comma, dello statuto, il Consiglio dei ministri avrebbe deliberato l'indizione del *referendum* senza consentire che il Presidente della Regione potesse partecipare alla seduta in cui tale deliberazione è stata assunta.

In via preliminare, la Corte ha dichiarato l'inammissibilità della censura fondata sulla presunta violazione dell'art. 57, terzo comma, Cost., che attribuisce un seggio senatoriale alla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste prescindendo dal calcolo della popolazione residente: tale norma – ad avviso della ricorrente – potrebbe essere anche fortemente alterata da «un indiscriminato aumento della popolazione regionale» conseguente al diffondersi della tendenza ad aggregarsi alla Regione ricorrente, tendenza che non verrebbe adeguatamente contenuta dalla procedura di cui al secondo comma dell'art. 132 Cost.

L'affermata violazione risulta, a giudizio della Corte, meramente ipotetica, mentre nei conflitti di attribuzione fra enti occorre che gli atti impugnati producano effetti lesivi *attuali* nella sfera di attribuzioni del ricorrente (*ex plurimis*, sentenze n. 72/2005, n. 137/1998, n. 211/1994, n. 153/1986).

L'argomentazione fondamentale della ricorrente a sostegno delle proprie doglianze ruota intorno alla affermata inapplicabilità del secondo comma dell'art. 132 Cost. alla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, poiché il territorio della Regione, quale deducibile dall'art. 1, secondo comma, dello statuto speciale (e quindi con riferimento al territorio regionale alla data di entrata in vigore dello statuto o all'elenco dei Comuni allegato al decreto legislativo luogotenenziale n. 545/1945), non sarebbe modificabile se non mediante la procedura di revisione statutaria, di cui all'art. 50 dello statuto, quale parzialmente modificato ad opera dell'art. 2 della legge costituzionale n. 2/2001 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano).

Ciò sarebbe coerente con la necessità di non compromettere la salvaguardia dell'equilibrio linguistico, culturale e storico della comunità valdostana, a garanzia della quale sono state riconosciute alla Regione forme e condizioni particolari di autonomia.

Tale ricostruzione interpretativa risulta, a giudizio della Corte, erronea, dal momento che l'art. 132, primo e secondo comma, Cost. si riferisce *pacificamente a tutte le Regioni* (quelle indicate nel precedente art. 131), mediante l'individuazione di procedure che coinvolgono tutti i diversi organi e soggetti indicati dalle norme costituzionali come attori necessari nei differenziati procedimenti ivi configurati (enti locali e relative popolazioni, Consigli regionali, Parlamento).

Dinanzi ad una disposizione costituzionale riferita a tutte le Regioni, e comunque tale da garantire un ipotetico effetto finale sui territori di entrambe le Regioni interessate, appare quindi meramente assertivo affermare che l'art. 50 dello statuto speciale sarebbe «norma chiaramente derogatoria rispetto alla generale regolazione delle modificazioni territoriali regionali, per distacco-aggregazione di Comuni, contenuta nell'art. 132».

Né è stata accolta l'opinione della ricorrente, secondo la quale la indubbia necessità di assicurare piena tutela ad una particolare comunità etnico-linguistica può essere garantita solo da procedure interne allo speciale ordinamento regionale, pur appositamente configurato, almeno in alcuni casi, anche per meglio rappresentarla e tutelarla, dal momento che a questo fine sono previste e concretamente utilizzate a livello statale anche fonti ordinarie e costituzionali (fra queste ultime, basti pensare – fra le più recenti – proprio alle leggi costituzionali e 18 ottobre 2001 n. 3/2001).

Inoltre, il secondo comma dell'art. 132 Cost. mira a garantire un ruolo significativo alle popolazioni locali, nel complesso rapporto fra interessi locali, regionali e nazionali nei processi di distacco-aggregazione di un comune da una Regione ad un'altra, con conseguente ridisegno del territorio delle Regioni.

La sentenza n. 334/2004, ha fatto riferimento al diritto di autodeterminazione delle collettività locali.

Con riferimento alla censura di violazione dell'art. 44, terzo comma, dello statuto speciale, il quale prevede che il Presidente della Regione «interviene alle sedute del Consiglio dei Ministri, quando si trattano questioni che riguardano particolarmente la Regione», la Corte ha giudicato che questa non è fondata per tre differenziati motivi.

In primo luogo, l'art. 44 della legge 352/1970 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), configura in termini del tutto vincolati sul piano sostanziale e temporale il contenuto della deliberazione del Consiglio dei ministri, senza che possa prospettarsi una valutazione discrezionale dell'oggetto in questione.

In secondo luogo, proprio la recente modifica costituzionale del secondo comma dell'art. 132 Cost. ad opera dell'art. 9, comma 1, della legge costituzionale n. 3/2001, ha ulteriormente chiarito che il soggetto interessato in questa fase del tutto “prodromica” del procedimento è la sola collettività locale appartenente al Comune interessato dalla proposta di distacco-aggregazione.

In terzo luogo, la stessa disposizione costituzionale prevede che, dopo lo svolgimento del *referendum*, acquisito l'eventuale esito positivo dello stesso e prima dei lavori legislativi che avranno inizio con l'eventuale presentazione del disegno di legge governativo, si provveda allo specifico e solenne coinvolgimento delle Regioni interessate attraverso la richiesta ai loro Consigli regionali del parere sulla proposta.

La Corte non ha ritenuto di dover sollevare dinanzi a sé questione di legittimità costituzionale dell'art. 45 della legge n. 352/1970, come invece richiesto dalla Regione ricorrente.

La suddetta richiesta si basa sulla considerazione che la richiamata disposizione – nella parte in cui stabilisce che, qualora la proposta sottoposta a *referendum* ai sensi dell'art. 132 Cost. sia stata approvata, il Ministro per l'interno presenta al Parlamento il disegno di legge costituzionale o ordinaria di cui all'articolo 132 della Costituzione – configurerebbe una vincolante iniziativa legislativa degli elettori partecipanti al *referendum* e attribuirebbe un potere di iniziativa legislativa ad un singolo Ministro.

Poiché l'art. 45 avrebbe «determinato un ulteriore avanzamento dell'intera sequenza procedimentale oggetto del presente conflitto di attribuzione», «il suo permanere nel sistema» sarebbe rilevante ai fini della decisione della controversia.

In realtà, l'art. 45 della legge n. 352/1970 disciplina la fase successiva allo svolgimento del *referendum* consultivo previsto dall'art. 132, secondo comma, Cost. nell'ipotesi in cui esso abbia avuto esito favorevole.

Il conflitto in epigrafe, invece, ha ad oggetto atti anteriori e prodromici allo stesso *referendum* e si inserisce in una fase precedente alla attivazione dell'iniziativa legislativa disciplinata dalla disposizione in parola.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 21 febbraio - 9 marzo 2007, n. 69

Materia: Istruzione universitaria

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 3 e 117, secondo comma, lettere *m)* ed *n)*, Cost.

Ricorrente/i: Presidente del Consiglio dei ministri (ricorso n. 32/2006)

Resistente/i: Regione Valle d'Aosta

Oggetto del ricorso: Art. 11, comma 1, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta-Vallée d'Aoste, 19 dicembre 2005, n. 34 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione autonoma Valle d'Aosta - legge finanziaria per gli anni 2006/2008. Modificazione di leggi regionali)

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato estinto il processo

Annotazioni:

Secondo il ricorrente, la Regione autonoma non ha competenza legislativa in tema di istruzione universitaria, in quanto lo statuto speciale attribuisce all'ente competenza primaria in materia di istruzione tecnico professionale e competenza «integrativa-attuativa» in materia di istruzione materna, elementare e media.

Peraltro – aggiunge il ricorrente - anche ipotizzando una competenza concorrente, che affida alla Regione anche funzioni amministrative concernenti, tra l'altro, l'assistenza scolastica a favore degli studenti universitari –, la disposizione regionale impugnata si porrebbe comunque in contrasto con i principi generali dettati dall'art. 7, comma 1, lettera *a)*, della legge 390/1991, secondo cui «l'accesso ai servizi e alle provvidenze economiche è garantito a tutti gli studenti iscritti nelle università che hanno sede nella regione»; principi che si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome, nel caso in cui i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione non prevedano esplicitamente una competenza in materia.

Quindi, la norma in esame violerebbe la competenza esclusiva dello Stato sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ed in materia di norme generali sull'istruzione, e lederebbe il principio di uguaglianza nell'accesso all'istruzione universitaria, discriminando gli studenti lavoratori da quelli che tali non sono.

Preso atto della sopravvenuta abrogazione della norma impugnata ad opera dell'art. 11 della legge regionale 21/2006 il Consiglio dei

ministri ha deciso di rinunciare all'impugnativa e la Corte ha, quindi, dichiarato estinto il processo.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 5 - 16 marzo 2007, n. 80

Materia: Sanità

Tipo di giudizio: Conflitto di attribuzione

Limiti violati: Artt. 4, primo comma, numero 7, 9, primo comma, numero 10, 16, primo comma, Statuto speciale e relative norme di attuazione

Ricorrente/i: Provincia autonoma di Bolzano (ricorso n. 23/2005)

Resistente/i: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: Lettera del Ministro della salute 5 maggio 2005 (prot. n. GAB/3882-P/I.1.c.a/9); nota del direttore generale del Ministero della salute in pari data (prot. n. 12221/DG-PROG-21-P-a); verbale del Comando Carabinieri per la sanità, Nucleo antisofisticazioni e sanità (NAS) di Trento, del 18 maggio 2005

Esito del giudizio: La Corte ha giudicato il ricorso fondato

Annotazioni:

Oggetto del conflitto sono gli atti mediante i quali lo Stato ha svolto attività di verifica presso strutture sanitarie della Provincia autonoma di Bolzano, in attuazione di quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in ordine all'erogazione delle prestazioni di cui ai livelli essenziali di assistenza (LEA), sotto il profilo delle liste di attesa; atti ritenuti, invece, dalla Provincia lesivi delle proprie competenze statutarie.

Sul presupposto che le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera, sono esercitate, per il rispettivo territorio, dalle Province di Trento e di Bolzano, le norme di attuazione dello statuto regionale precisano che alla Regione spetta disciplinare l'organizzazione delle istituzioni ed enti sanitari, mentre alle Province autonome è attribuita potestà legislativa e amministrativa attinente al funzionamento e alla gestione degli enti sanitari.

In particolare, proprio l'art. 2, comma 2, del DPR. 474/1975, recante norme di attuazione dello statuto speciale, stabilisce che le Province «nell'esercizio di tali potestà (...) devono garantire l'erogazione di prestazioni di assistenza igienico-sanitaria ed ospedaliera non inferiori agli standard minimi previsti dalle normative nazionale e comunitaria». E l'art. 3 del medesimo decreto enumera gli ambiti in cui restano ferme le competenze degli organi statali.

Le attribuzioni delle Province in materia di assistenza sanitaria trovano la loro disciplina, oltre che nelle disposizioni statutarie e di

attuazione dello statuto, nell'art. 2 del decreto legislativo 502/1992 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), in base al quale competono «alle Regioni e alle Province autonome, nel rispetto dei principi stabiliti dalle leggi nazionali, le funzioni legislative ed amministrative in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera», ed, in particolare, la determinazione dei principi sull'organizzazione dei servizi e sull'attività destinata alla tutela della salute e dei criteri di finanziamento delle Aziende ospedaliere, nonché le attività di indirizzo tecnico, promozione e supporto nei confronti delle predette Aziende, anche in relazione al controllo di gestione e alla valutazione della qualità delle prestazioni sanitarie.

Detto assetto normativo trova la sua norma di chiusura nell'art. 4 del d.lgs. n. 266/1992, secondo il quale, nelle materie di competenza propria della Regione o delle Province autonome, la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, compresa la funzione di vigilanza, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione.

Ciò premesso, la Corte ha ricordato che già nella legge di riforma sanitaria del 1978 si rinviene il nucleo di base della disciplina dei LEA sanitari.

Infatti, l'art. 3 della legge 833/1978 ha posto il principio secondo il quale «la legge dello Stato, in sede di approvazione del Piano sanitario nazionale», deve fissare i «livelli essenziali delle prestazioni che devono essere, comunque, garantite a tutti i cittadini».

La normativa successiva a tale legge ha affidato la definizione di livelli uniformi di assistenza sanitaria ad atti di intesa tra lo Stato e le Regioni, secondo quanto specificamente previsto dall'art. 6 del decreto-legge 347/2001 nel testo modificato dalla relativa legge di conversione 405/2001.

A questo riguardo, la Corte ha ricordato, in particolare, il D.P.C.M. 29 novembre 2001 (Definizione dei livelli essenziali di assistenza), il quale – nel recepire l'accordo raggiunto, in sede di Conferenza permanente, il 22 novembre 2001 – ha definito i nuovi livelli essenziali di assistenza.

Rilevante è risultata, inoltre, la circostanza che l'allegato 5 del medesimo D.P.C.M. - introdotto dal successivo D.P.C.M. 16 aprile 2002 - detta le linee guida sui criteri di priorità per l'accesso alle prestazioni diagnostiche e terapeutiche e sui tempi massimi di attesa, confermando, ulteriormente, lo stretto collegamento tra i LEA e le cosiddette "liste di attesa".

L'art. 54 della legge 289/2002 (Legge finanziaria 2003), ribadisce che «le prestazioni riconducibili ai suddetti livelli di assistenza e garantite dal Servizio sanitario nazionale» sono quelle di cui al citato D.P.C.M. 29 novembre 2001.

La Corte ha ritenuto fondato il ricorso in quanto la lettera del Ministro della salute e i conseguenziali atti provenienti da organi statali

sono lesivi della sfera di autonomia organizzativa della Provincia di Bolzano.

Essi, infatti, incidono su ambiti di competenza riservati alla Provincia medesima in materia di «igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera», nonché in materia di funzionamento e gestione degli enti sanitari.

Ciò, peraltro - precisa la Corte - non esclude che, nella materia in esame, operi anche la competenza statale esclusiva relativa alla determinazione dei livelli minimi delle prestazioni da erogare, in forza di quanto disposto dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Si versa, pertanto, in una tipica ipotesi nella quale si verifica una concorrenza di competenze, statali e regionali, che postula, di necessità, la individuazione di una linea di demarcazione tra le stesse, con specifico riferimento alla verifica sulla operatività delle liste di attesa.

A questo riguardo non appare dubbia la riconducibilità delle predette liste di attesa all'area dei livelli essenziali di assistenza unitamente all'attività di verifica diretta allo scopo di accertare se gli standard qualitativi e quantitativi indicati negli atti di determinazione dei livelli in questione vengono effettivamente rispettati.

Alla luce di tali considerazioni è stato, dunque, riconosciuto carattere prevalente alla competenza statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

E, coerentemente con il suddetto quadro normativo di riferimento, l'art. 1, comma 172, della legge finanziaria 2005 ha demandato al Ministero della salute il potere di effettuare accessi presso le Aziende Unità sanitarie locali e le Aziende ospedaliere, nonché presso altre strutture sanitarie, al fine di verificare l'effettiva erogazione dei LEA, secondo criteri di efficienza ed appropriatezza, «compresa la verifica dei relativi tempi di attesa». E non è senza rilievo che tale proposizione normativa non abbia formato oggetto di impugnazione da parte delle Regioni.

La Corte ha, comunque, precisato che l'attribuzione allo Stato del potere di verificare l'osservanza dei tempi di attesa, data la già rilevata intrinseca inerenza di esso al potere di determinazione dei LEA, non esclude affatto che le singole Regioni, a statuto ordinario o speciale, possano adottare autonomi e ulteriori meccanismi di monitoraggio del settore e possano provvedere ad accertare che effettivamente le strutture sanitarie rispettino tali tempi.

E' stato, altresì, rilevato come, successivamente alla proposizione del conflitto, nell'intesa Stato-Regioni del 5 ottobre 2006, n. 2648 si sia ritenuto «necessario (...) individuare in modo condiviso le regole e le procedure di verifica e controllo delle attività delle Regioni per garantire i LEA su tutto il territorio nazionale».

La disposizione contenuta nel comma 172 dell'art. 1 della legge finanziaria del 2005 è invocata dalla difesa dello Stato come fonte legittimatrice dell'intervento statale anche nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano.

Tuttavia – a prescindere dal significato da dare al comma 569 dell’art. 1 della finanziaria 2005, secondo il quale tutte le disposizioni contenute nella stessa legge sono applicabili «nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti» – è stato rilevato che la normativa statutaria e, segnatamente, quella di attuazione dello statuto, conferiscono ad entrambe le Province autonome specifici poteri di verifica su tutta l’attività svolta dalle Aziende Unità sanitarie locali e dalle Aziende ospedaliere ed in genere dalle strutture di sanità pubblica; poteri che devono intendersi riferiti anche al settore concernente i tempi di attesa con riguardo all’attività di erogazione delle prestazioni di assistenza sanitaria.

Ne consegue che è la stessa disciplina attuativa dello statuto regionale a radicare la competenza delle Province autonome quanto all’attività di verifica delle liste di attesa, data la stretta inerenza di queste ultime con la “garanzia” della erogazione delle prestazioni sanitarie, secondo standard non inferiori a quelli previsti a livello nazionale o comunitario, che esse sono tenute ad assicurare.

A conforto ulteriore di tale conclusione, sono state richiamate le sentenze n. 182/1997 e n. 228/1993 in cui la Corte ha riconosciuto che il potere ispettivo sulle Unità sanitarie locali, «in quanto riconducibile al più ampio potere di vigilanza», deve «ritenersi riferito» unicamente alle Province autonome, «con la conseguente esclusione, stante l’assenza di una previsione specificamente espressa a questo fine dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione, di un controllo aggiuntivo» del Ministero del Tesoro, e ha, inoltre, ricordato «che, anche nell’ordinamento del Servizio sanitario nazionale di cui alla legge 23 dicembre 1978, n. 833, vengono fatte espressamente salve le competenze spettanti alle Province autonome di Trento e Bolzano ».

Né è apparsa senza significato la circostanza che – sul presupposto della propria competenza statutaria – la Provincia ricorrente, con l’art. 16 della propria legge 7/2001 (Riordinamento del Servizio sanitario provinciale), abbia previsto (e continui a prevedere, pur all’esito della sostituzione operata dalla legge provinciale 2 ottobre 2006, n. 9, recante «Modifiche del riordinamento del Servizio sanitario provinciale») «un sistema di monitoraggio e controllo sulla qualità dell’assistenza e sulla appropriatezza delle prestazioni rese», che tenga conto, tra l’altro, «dell’appropriatezza delle forme e delle modalità di erogazione dell’assistenza».

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 5 – 16 marzo 2007, n 82

Materia: Spesa pubblica

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Statuto speciale e relative norme di attuazione

Ricorrente/i: Friuli-Venezia Giulia (ricorso n. 41/2006)

Resistente/i: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto del ricorso: Art. 1, comma 148, legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006)

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato non fondata la questione

Annotazioni:

La disposizione impugnata prevede che, per gli anni 2006, 2007 e 2008, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano concordino con il Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 31 marzo di ciascun anno, il livello delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti e che in caso di mancato accordo si applichino le disposizioni stabilite per le Regioni a statuto ordinario.

Secondo la Regione ricorrente, la norma censurata, sottoponendo le trattative finalizzate a detto accordo al termine del 31 marzo e disponendo, in caso di mancato accordo, l'applicazione alle autonomie speciali dei limiti di spesa dettati per le Regioni ordinarie, anche qualora risulti che la responsabilità del mancato accordo non sia della Regione stessa ma di un possibile atteggiamento non collaborativo del Ministero, consentirebbe al Governo di far scattare per la Regione Friuli-Venezia Giulia il regime delle Regioni ordinarie.

In tale modo, la disposizione censurata svuoterebbe di significato il principio di specialità della finanza delle Regioni a statuto speciale, cui si correla anche la specifica dimensione delle funzioni legislative ed amministrative affidate a ciascuna di esse.

La questione è stata giudicata non fondata.

La Corte ha infatti osservato che la disposizione impugnata si inserisce nel contesto delle norme sul patto di stabilità interno per gli enti territoriali.

Essa stabilisce limiti alla crescita della spesa complessiva e ai pagamenti degli enti territoriali, relativamente sia alle spese correnti, sia a quelle in conto capitale, ivi comprese le spese di personale, proponendosi l'obiettivo di coinvolgere anche Regioni ed enti locali nelle misure dirette

ad assicurare il rispetto dei vincoli anche di origine comunitaria in ordine al disavanzo pubblico.

In proposito, viene ricordato come la Corte abbia già avuto modo di affermare che non è contestabile «il potere del legislatore statale di 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», e che, «in via transitoria e in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale», possono anche imporsi limiti complessivi alla crescita della spesa corrente degli enti autonomi (sent. n. 36/2004).

Tali vincoli, come da tempo chiarito, devono ritenersi applicabili anche alle autonomie speciali, in considerazione dell'obbligo generale di partecipazione di tutte le Regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale, all'azione di risanamento della finanza pubblica (sent. n. 416/1995 e successivamente, anche se non con specifico riferimento alle Regioni a statuto speciale, sent. n. 417/2005 e nn. 353, 345 e 36 del 2004).

Un tale obbligo, però, deve essere temperato e coordinato con la speciale autonomia in materia finanziaria di cui godono le predette Regioni, in forza dei loro statuti.

In tale prospettiva la previsione dell'accordo tra le Regioni a statuto speciale e il Ministero dell'economia e delle finanze deve considerarsi un'espressione della descritta autonomia finanziaria e del temperamento di tale principio con quello del rispetto dei limiti alla spesa imposti dal cosiddetto "patto di stabilità" (sent. n. 353/2004).

Nella sent. 353/2004 è stato affermato che il metodo dell'accordo, introdotto per la prima volta dalla legge 449/1997 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), seguito dall'art. 28, comma 15, della legge 448/1998 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), e riprodotto in tutte le leggi finanziarie successivamente adottate, dalla legge 488/1999 (legge finanziaria 2000), fino alla legge 296/2006 (legge finanziaria 2007), deve essere tendenzialmente preferito ad altri, dato che «la necessità di un accordo tra lo Stato e gli enti ad autonomia speciale nasce dall'esigenza di rispettare l'autonomia finanziaria di questi ultimi».

Dalla sentenza citata si desume che, tuttavia il metodo dell'accordo deve risultare compatibile con il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità, della cui salvaguardia anche le Regioni speciali devono farsi carico.

Il necessario inquadramento di tale metodo in un assetto più complesso di condizioni, del resto, discende dalla previsione, contenuta nell'art. 48, Statuto Reg. Friuli-Venezia Giulia, della necessaria armonizzazione dell'autonomia finanziaria di tale Regione con i principi della solidarietà nazionale.

In coerenza con tale premessa, la Corte ha ritenuto legittima la previsione, contenuta nella legge finanziaria 2002, di un decreto del

Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare in pendenza delle trattative tra Stato e Regioni a statuto speciale, per la determinazione, fino al raggiungimento dell'accordo, dei flussi di cassa verso gli enti predetti, ancorandoli ai limiti di spesa previsti per le Regioni a statuto ordinario. Tale regime, infatti, è stato considerato non solo rispettoso del principio di tendenziale preferenza del metodo dell'accordo, fino a quel momento attuato, ma anche non arbitrario, proprio per effetto del predetto collegamento del provvedimento ministeriale ad un preciso dato normativo.

Nella disposizione impugnata, come nelle leggi finanziarie successive, il legislatore ha sostituito la previsione del potere unilaterale del Ministro di determinare i flussi di spesa – che la Corte aveva ritenuto legittimo solo in quanto legato al regime legislativamente previsto per le Regioni ordinarie – con la statuizione che debbano ritenersi direttamente operanti, senza l'intermediazione di alcun provvedimento amministrativo, i limiti di spesa previsti dalla stessa legge finanziaria per le Regioni ordinarie. Si aggiunge, però, «in caso di mancato accordo».

E' tuttavia da escludere, a giudizio della Corte, che, con questa ultima formulazione, il legislatore abbia inteso trasformare il termine del 31 marzo da ordinario in perentorio.

La mancata conclusione dell'accordo entro il termine previsto non comporta la definitiva applicazione del regime di spesa delle Regioni a statuto ordinario.

Tale interpretazione trova conferma nella prassi applicativa, dato che fino al 2006 gli accordi in concreto stipulati da Stato e Regioni a statuto speciale sono stati conclusi quasi tutti alcuni mesi dopo lo scadere del termine del 31 marzo.

E' stato dunque ritenuto che, in base alla norma censurata, in caso di mancata tempestiva definizione dell'accordo entro il termine del 31 marzo si applicano i limiti di spesa previsti per le Regioni a statuto ordinario, ma ciò solo in via provvisoria, fino alla conclusione dell'accordo, che può intervenire anche successivamente.

In tale prospettiva, l'applicazione alle Regioni a statuto speciale dei limiti di spesa previsti per quelle a statuto ordinario, proprio perché transitoria, non comporta quello svuotamento del principio dell'accordo denunciato dalla ricorrente.

Allo Stato, infatti, non potrebbe bastare far scadere il termine per imporre definitivamente alle Regioni a statuto speciale i limiti previsti dalla finanziaria per le Regioni ordinarie, perché le trattative possono ben proseguire dopo la scadenza del termine.

Per converso – osserva la Corte – l'ablazione della norma impugnata richiesta dalla Regione ricorrente determinerebbe inevitabilmente, in caso di inutile decorso del termine del 31 marzo, la proroga dell'efficacia della norma sui limiti di spesa contenuta nella legge finanziaria dell'anno precedente.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 5 - 16 marzo 2007 n. 88

Materia: Industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Art. 2, comma 1, lettera q), dello statuto per la Valle d'Aosta

Ricorrente/i: Regioni Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (ricorso n.30/2006), e Friuli-Venezia Giulia (ricorso n.41/2006),Campania ed Emilia-Romagna.

Resistente/i: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: Art. 1, commi da 583 a 593, legge 266/2005 (Legge finanziaria 2006)

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato:

- l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 586
- l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 589, 590 e 591
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 583, 584, 585, 587, 588, 592 e 593

Annotazioni:

Con il ricorso indicato in epigrafe la Regione Valle d'Aosta ha impugnato numerose disposizioni della legge 266/2005 (Legge finanziaria 2006), tra cui l'art. 1, commi da 583 a 593, sostenendo che essi, disciplinando in termini dettagliati gli «insediamenti turistici di qualità di interesse nazionale», sarebbero invasivi della competenza riservata alla Regione, titolare - ai sensi dell'art. 2, lettera q), del proprio statuto speciale - di una potestà legislativa primaria con riguardo alla «industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio», oltre ad essere in contrasto con l'art. 117, sesto comma, Cost.

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

Preliminarmente la Corte ha ritenuto di esaminare l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura dello Stato, con riferimento al ricorso della Valle d'Aosta, basata sul presupposto che esso prospetterebbe una questione di natura interpretativa, estranea alla sede costituzionale.

L'eccezione fa riferimento al comma 610 della legge 266/2005, secondo cui le disposizioni di tale legge «sono applicabili nelle regioni a

statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti».

Ad avviso della Corte non è fondata, l'eccezione dell'Avvocatura, che ritiene improponibile un ricorso alla Corte solo per ottenere un chiarimento o una interpretazione, .atteso che la giurisprudenza costituzionale ritiene in ogni caso ammissibili le questioni di natura interpretativa nel giudizio in via principale (sent. 412/2004).

Esaminando poi l'eccezione di inammissibilità di tutti i ricorsi, sollevata dall'Avvocatura erariale sul presupposto che alle Regioni è data solo facoltà di applicare o meno le disposizioni impugnate, la Corte ha ritenuto che essa sia infondata.

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

Nel merito la Corte ha premesso che le norme impugnate sono dirette a favorire insediamenti turistici di qualità. In particolare, l'intervento tende a favorire gli insediamenti collocati su aree demaniali marittime, escluse quelle già destinate a finalità turistico-ricreative nonché la riqualificazione di insediamenti ed impianti preesistenti. Il fine è quello di valorizzare un settore che ha un forte impatto economico su base nazionale ed internazionale. Requisiti essenziali di tali insediamenti sono individuati dal legislatore nella loro compatibilità ambientale, nell'idoneità a tutelare e valorizzare il contesto culturale circostante, nell'elevato livello dei servizi erogati, nella capacità di attrarre flussi turistici anche internazionali e, in ogni caso, nella capacità di garantire una base occupazionale di almeno 250 addetti.

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

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

Osserva che alla luce di alcune precedenti decisioni (sent. nn. 214 e 90 del 2006 e n. 197/2003) si può ricavare che la necessità di un intervento unitario del legislatore statale nasce dall'esigenza di valorizzare

al meglio l'attività turistica sul piano economico interno ed internazionale, attraverso misure di varia e complessa natura.

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

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

Secondo la Corte, individuata la *ratio* che ha ispirato in termini generali le norme impugnate, ossia una iniziativa ritenuta necessaria anche per ricondurre ad unità la grande varietà dell'offerta turistica del nostro Paese e per esaltare il rilievo assunto dal turismo nell'ambito dell'economia nazionale, occorre procedere all'esame delle singole norme, per valutarne la loro costituzionalità, alla stregua dei principi di cui all'art. 118 Cost.

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

La Corte in proposito ha ritenuto la questione non fondata.

La disposizione impugnata si limita, da una parte, ad indicare i possibili "promotori" dell'operazione turistica, dall'altra, ad individuare gli insediamenti turistici di qualità sia in quelli da realizzare su aree demaniali marittime (escluse quelle destinate a finalità turistico-ricreative), sia in quelli risultanti dalla riqualificazione di insediamenti ed impianti preesistenti.

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

La disposizione contenuta nel comma 584 introduce un regime derogatorio (di favore) per la determinazione dei canoni di concessione. Questa, anziché seguire le regole contenute nella disciplina comune relativa alle concessioni demaniali marittime fa rinvio all'atto di concessione.

Questa disposizione, secondo la Regione Valle d'Aosta, sarebbe incompatibile con l'art. 2, comma 1, lettera q), dello statuto speciale.

La questione è stata giudicata non fondata.

La Corte ha infatti osservato⁹ che il comma in esame non contiene disposizioni sulla procedura ma si limita a precisare che la misura dei canoni di concessione per gli insediamenti in questione va determinata nell'atto di concessione.

Tale atto resta di competenza della Regione secondo quanto stabilisce l'art. 105, comma 2, del d.lgs. 112/1998 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), che, alla lettera l), attribuisce alle Regioni le funzioni relative «al rilascio di concessioni di beni del demanio della navigazione interna, del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia». D'altro canto, è indubbio il diritto dominicale dello Stato di fissare la misura del canone di concessione, così come la sua facoltà di destinarne parte alla Regione e parte al comune ovvero a più comuni.

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

Anche questa questione non è stata ritenuta fondata.

Rinviando ai commi successivi la determinazione della fonte regolamentare statale della disciplina procedimentale di dettaglio, anche la disposizione in esame si limita a completare la descrizione degli elementi identificativi degli insediamenti turistici di qualità che si intendono sviluppare.

Essa integra, in tal modo, il disposto del precedente comma 583.

In particolare, è apparso del tutto legittimo il richiamo ad aspetti che toccano la compatibilità ambientale e la tutela dei beni culturali esistenti sul territorio, ambiti di esclusiva competenza dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Né è apparsa limitativa delle prerogative regionali la previsione del requisito concernente l'ampliamento della base occupazionale, condizione

che qualifica ulteriormente l'operazione che si intende promuovere e sostenere.

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

La disposizione - a giudizio delle Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia - si pone in contrasto con i rispettivi statuti speciali, in quanto lesiva delle loro competenze primarie, rispettivamente in materia di turismo e di urbanistica.

Tale questione è stata giudicata fondata.

La norma rinvia ad una fonte esclusivamente statale (il decreto del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministro dell'economia e delle finanze, ed il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio) la fissazione dei criteri, ai quali la Regione resta vincolata, senza possibilità di interlocuzione.

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

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

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

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

Alla Corte tale questione non è apparsa fondata in quanto, a differenza di quanto sostenuto dalle ricorrenti, la disposizione, nella parte in cui impone alle Regioni criteri inderogabili di priorità nella valutazione di alcune determinate proposte, non è censurabile, dal momento che detti

criteri rispondono all'esigenza di non compromettere la tutela dell'ambiente la quale appartiene in via esclusiva alla competenza statale.

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

La Regione Valle d'Aosta, denuncia la violazione, rispettivamente, dell'art. 2, lettera *q*), dello statuto speciale e dell'art. 117, sesto comma, Cost., in quanto risultano ignorate le funzioni regionali di programmazione dello sviluppo del territorio e della propria economia. Tali disposizioni non solo determinano le verifiche a cui la Regione deve sottoporre le proposte, ma fissano anche i termini in cui esse debbono essere compiute.

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

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

Il comma 591 ricollega alla stipula dell'accordo di programma l'effetto di sostituire ogni altra autorizzazione, approvazione o parere, e di consentire la realizzazione e la gestione di tutte le opere contemplate nella proposta approvata, determinando le eventuali variazioni degli strumenti urbanistici e sostituendo le concessioni edilizie.

Esso viene impugnato dalla Regione Valle d'Aosta, per violazione dello statuto speciale e tale questione è stata giudicata fondata.

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

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

Il comma che, nel ricalcare quest'ultima norma, riconosce alle "amministrazioni aggiudicatrici" il compito di indire la gara tra le proposte pervenute, rispettando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa di cui all'art. 21, comma 2, lettera *b*), della stessa legge, è ritenuto costituzionalmente illegittimo dalla Regione Valle d'Aosta.

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

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

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 5 - 16 marzo 2007, n. 89

Materia: Finanza pubblica

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Artt. 114, 117, 118 e 119 Cost.; artt. 4, 45 e 48-*bis*, dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta; artt. 7 e 8 d. lgs. 320/1994 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta); artt. 14, lett. *p*), 20 e 23, dello Statuto della Regione siciliana; titolo VI e artt. 68, 69, 70, 71, 75, 78, 83 e 84, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige; artt. da 48 a 54 dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia; art. 10 della legge cost. 3/2001 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)

Ricorrente/i: Regione Toscana, Regione Veneto, Regione Valle d'Aosta, Regione Siciliana, Provincia autonoma di Bolzano, Regione Trentino-Alto Adige, Regione Liguria, Regione Emilia-Romagna, Provincia autonoma di Trento, Regione Friuli-Venezia Giulia (ricorsi numeri 28, 29, 30, 31, 33, 37, 38, 39, 40 e 41 del 2006)

Resistente/i: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: Art. 1, commi 23, 24, 25 e 26, legge 266/2005 (legge finanziaria 2006)

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato:

- l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 23;
- estinto per rinuncia il giudizio relativo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 24 e 26
- cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 24, 25 e 26

Annotazioni:

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

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

Successivamente alla proposizione dei ricorsi, è entrato in vigore l'art. 1, comma 694, della legge 296/2006 (legge finanziaria 2007) che ha espressamente abrogato le norme impugnate.

Il comma 24 prevede la riduzione dei trasferimenti erariali nei confronti degli enti territoriali soggetti al patto di stabilità interno, rapportandola alla spesa sostenuta negli anni precedenti per l'acquisto di immobili.

Il comma 25 esclude gli immobili da destinare a sedi di ospedali, ospizi, scuole o asili.

Il comma 26 individua la procedura di attuazione dei commi precedenti.

Tutte le ricorrenti lamentano la lesione della propria autonomia, in particolare finanziaria, in riferimento a più parametri costituzionali.

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

Il comma 24, e i correlati commi 25 e 26, della legge n. 266/2005, ora abrogati, non hanno avuto attuazione, come hanno riconosciuto nel corso della pubblica udienza tutte le ricorrenti.

La previsione della riduzione dei trasferimenti erariali era subordinata, al fine di individuarne la misura, alla conoscenza dei dati relativi alla spesa sostenuta dagli enti per l'acquisto di immobili nel 2006 e alla conoscenza della spesa media per le stesse finalità sostenuta nel quinquennio precedente.

Invece, la procedura per l'acquisizione di tali informazioni, regolata dal comma 26 mediante rinvio a un decreto ministeriale, non è stata neppure avviata, atteso che il relativo provvedimento, preannunciato nell'art. 2 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 5 aprile 2006, non è stato mai emanato.

Poiché dall'abrogazione discende la completa eliminazione di qualunque effetto giuridico delle disposizioni e la preclusione di qualunque applicazione, è stata ritenuta venuta meno ogni ragione della controversia ed è stata dichiarata la cessazione della materia del contendere.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 7 - 21 marzo 2007, n. 94

Materia: Edilizia residenziale pubblica

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Art. 117, quarto e sesto comma, e 119 Cost.

Ricorrente/i: Regioni Toscana, Veneto, Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (ricorso n. 30/2006), Piemonte, Liguria, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia (ricorso n. 41/2006)

Resistente/i: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: Commi 597, 598, 599 e 600 dell'art. 1, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Legge finanziaria 2006).

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 597, 598, 599 e 600 dell'art. 1 della legge 266 del 2005.

Annotazioni:

Con i ricorsi indicati in epigrafe, le Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia hanno promosso, con le Regioni Piemonte, Liguria ed Emilia-Romagna, questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) e, tra queste, dei commi 597, 598, 599 e 600 dell'art. 1.

La Corte ha esaminato le questioni relative ai commi 597, 598, 599 e 600 dell'art. 1 della legge 266/2005, disponendo la riunione dei relativi giudizi e riservandosi la pronuncia sull'impugnazione delle altre disposizioni.

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

I ricorrenti inoltre ritengono violato il sesto comma dell'art. 117, Cost. che autorizza l'esercizio della potestà regolamentare dello Stato nelle sole materie di competenza esclusiva di quest'ultimo, là dove si prevede, nel comma 597, un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per la semplificazione delle norme in materia di alienazione degli immobili di proprietà degli Istituti autonomi case popolari.

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

La regione Valle d'Aosta in particolare osserva che il tenore letterale delle disposizioni impugnate non consente di escludere con certezza la loro efficacia anche nei riguardi delle Regioni a statuto speciale, sebbene il comma 610 dell'art. 1 della legge 266/del 2005 stabilisca che le disposizioni in essa contenute sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti.

Ad avviso della ricorrente quindi, la normativa impugnata, ove fosse riferibile anche alle regioni a statuto speciale, è illegittima in quanto inciderebbe su un ambito materiale, l'edilizia residenziale pubblica, che rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, articolo che, nel caso di specie, sarebbe applicabile anche alla Regione Valle d'Aosta, in quanto assicurerebbe una forma più ampia di autonomia rispetto a quella statutaria, ex art. 10, l. cost. 3/2001.

La Corte ritiene di dover preliminarmente svolgere alcune considerazioni sull'applicabilità alle Regioni a statuto speciale ricorrenti del comma 610 dell'art. 1 della legge impugnata. in quanto anche i ricorsi promossi da tali regioni evocano come parametri costituzionali violati le norme contenute nel Titolo V della Parte II della Costituzione, poiché esse assicurerebbero forme di autonomia più ampie rispetto a quelle statutarie

Secondo la Corte tale ultima considerazione esclude che possa trovare applicazione nei confronti delle Regioni speciali il comma 610, infatti la citata clausola di salvaguardia delle autonomie speciali presuppone l'applicabilità delle norme statutarie che è esclusa invece dalle stesse ricorrenti.

Sebbene la materia "edilizia residenziale pubblica", non sia ricompresa nel secondo e nel terzo comma dell'art. 117 Cost. secondo la Corte tale rilievo non consente di concludere puramente e semplicemente nel senso che tutti gli aspetti di tale materia debbano essere ricondotti alla potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma del medesimo art. 117.

Sulla questione la Corte ritiene di dover operare delle distinzioni: infatti già prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, aveva precisato che la materia trattata è essenzialmente composita e si articola in tre fasi: "la prima, avente carattere di presupposto rispetto alle altre, propriamente urbanistica; la seconda, di programmazione e realizzazione delle costruzioni, concettualmente riconducibile ai "lavori pubblici" [...]; la terza, infine, attinente alla prestazione e gestione del servizio della casa (disciplina delle assegnazioni degli alloggi, in locazione od in proprietà, ecc.), limitatamente all'edilizia residenziale pubblica in senso stretto» (sentenza n. 221 /1975).

Tale ricostruzione sistematica è stata confermata e sviluppata dalla giurisprudenza successiva della Corte che ha riconosciuto l'esistenza di una competenza legislativa regionale in materia di edilizia pubblica abitativa (*ex plurimis*, sentenze n. 140/1976 e n. 217/1988) precisando

altresì che al «al di fuori della formulazione dei “criteri generali” da osservare nelle assegnazioni, è attribuita alle regioni la più ampia potestà legislativa nella materia, e quindi la disciplina attinente alle assegnazioni e alle successive vicende dei relativi rapporti» (sentenza n. 727 del 1988).

La Corte prosegue il suo percorso giurisprudenziale evidenziando che con il DPR. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'articolo 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), che prevedeva il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di edilizia residenziale pubblica, ad eccezione della programmazione nazionale, della previsione di programmi congiunturali di emergenza, nonché della determinazione dei criteri per le assegnazioni di alloggi e per la fissazione dei canoni, la competenza legislativa regionale in materia di edilizia residenziale pubblica era «riconducibile all'art. 117, comma primo, Cost.» e gli Istituti autonomi delle case popolari dovevano essere «considerati come enti regionali» (sentenza n. 1115/1988). Dalla competenza legislativa regionale concorrente si traeva la conclusione che alle Regioni fossero conferiti «ampi poteri di programmazione e di gestione degli interventi pubblici [...] nonché l'organizzazione del servizio, da esercitare in conformità dei principi stabiliti dalla legge di riforma delle autonomie locali» (sentenza n. 393/1992).

In particolare, per quanto attiene l'alienazione degli immobili di edilizia residenziale pubblica, la Corte precisava che «la cessione degli alloggi [...] è indissolubilmente connessa con l'assegnazione degli stessi» (sentenza n. 486/1992), ammettendosi soltanto una disciplina-quadro statale, che definisse i criteri fondamentali sulle modalità di alienazione degli alloggi stessi, sul presupposto che questi ultimi potessero essere realizzati con il contributo statale (sentenza n. 486/1995).

L'evoluzione giurisprudenziale, anteriore alla riforma del Titolo V e sopra sintetizzata, secondo la Corte arriva alla conclusione con la sentenza n. 27/1996 secondo cui «si è parlato di *plena cognitio* delle regioni, sia amministrativa sia (per il parallelismo delle funzioni) legislativa, in materia di edilizia residenziale pubblica, cosicché potrebbe ritenersi ormai formata, nell'evoluzione dell'ordinamento, una “nuova” materia di competenza regionale al di là della ricostruzione iniziale operata con la sentenza n. 221 del 1975 – l'edilizia residenziale pubblica appunto – avente una sua consistenza indipendentemente dal riferimento all'urbanistica e ai lavori pubblici».

La Corte osserva che anche dopo la riforma del Titolo V, il quadro sistematico non è cambiato, nel senso che la “nuova materia” (la cui formazione era stata rilevata dalla stessa Corte prima della riforma costituzionale) continua ad esistere come *corpus* normativo. sono però cambiati, alcuni termini di riferimento, sui quali ritiene di doversi soffermare.

Una specifica materia “edilizia residenziale pubblica” non compare tra quelle elencate nel secondo e nel terzo comma dell'art. 117 Cost. Resta quindi valido per la Corte quanto rilevato nella sentenza n. 27/1996, e cioè l'esistenza di un ambito materiale che si identifica nella

programmazione, costruzione e gestione di alloggi destinati a soddisfare le esigenze abitative dei ceti sociali meno abbienti. E' inevitabile rilevare pertanto la perdurante attualità della tripartizione operata con la citata sentenza n. 221/1975. Tale tripartizione implica per la Corte, nell'attuale quadro costituzionale, che la "nuova" materia possiede quel carattere di "trasversalità" già individuato a proposito di altre materie non interamente classificabili all'interno di una denominazione contenuta nell'art. 117 Cost. Il superamento dell'originaria tripartizione era stato infatti possibile perché il primo comma dell'art. 117 Cost., ante riforma, configurava una competenza legislativa concorrente delle Regioni ordinarie, ossia alla «*plena cognitio*» regionale della materia in questione poteva corrispondere, al massimo, una potestà legislativa concorrente, mentre lo Stato poteva assolvere la sua funzione di supremo regolatore delle prestazioni attuative dei diritti sociali con lo strumento dei principi fondamentali della materia.

In conclusione oggi, ad avviso della Corte, la materia dell'edilizia residenziale pubblica si estende su tre livelli normativi. Il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti. In tale determinazione – che, qualora esercitata, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. – si inserisce la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale, secondo quanto prescritto dalla sentenza n. 486/1995. Il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia «governo del territorio», ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., (come precisato con sentenza n. 451/2006). Il terzo livello normativo, rientrante nel quarto comma dell'art. 117 Cost., riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari.

Riconducendo quindi nell'ambito del quadro sistematico sopra delineato l'esame delle norme impugnate la Corte osserva che il fine della disposizione del comma 597 dell'art. 1 della legge finanziaria 2006 (che si pone l'obiettivo della valorizzazione degli immobili costituenti il patrimonio degli IACP, mediante la semplificazione delle procedure in materia di alienazione degli immobili demandata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) non è quello di dettare una disciplina generale di competenza dello Stato, in tema di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, bensì quello di regolare le procedure amministrative e organizzative per giungere ad una più rapida e conveniente cessione degli immobili. Si tratta quindi di un intervento normativo dello Stato nella gestione degli alloggi di proprietà degli IACP.

Si profila quindi in tal caso una ingerenza nel terzo livello di normazione riguardante l'edilizia residenziale pubblica, sicuramente ricompreso nella potestà legislativa residuale delle Regioni. Ne consegue che la fonte regolamentare, destinata dalla disposizione impugnata a disciplinare le procedure di alienazione degli immobili, è stata prevista in

una materia non di competenza esclusiva dello Stato, pertanto secondo la Corte in violazione del sesto comma dell'art. 117 Cost

Il comma 598 è ritenuto una logica conseguenza del 597, in quanto fissa alcuni obiettivi al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da emanarsi successivamente e si riferisce ad un «accordo» tra Stato e Regioni, che deve precedere l'emanazione del suddetto regolamento. Non si tratta quindi di principi generali volti a stabilire criteri uniformi di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica in relazione alla soddisfazione del diritto sociale all'abitazione, ma di indirizzi e limiti volti a circoscrivere l'esercizio della potestà regolamentare del Governo in un campo nel quale la stessa non può essere esercitata *ratione materiae*.

Né la norma impugnata può essere ricondotta nella materia «ordinamento civile», poiché si tratta di criteri destinati ad incidere sulle procedure amministrative inerenti all'alienazione degli immobili di proprietà di enti regionali e non già a regolare rapporti giuridici di natura privatistica. La competenza regionale in materia è stata già riconosciuta dalla stessa Corte (sentenza n. 486/1995) del resto se l'alienazione degli alloggi deve essere considerata, «indissolubilmente connessa con l'assegnazione degli stessi» (sentenza n. 486/1992), e se la «disciplina organica dell'assegnazione e cessione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica [...] costituisce, in linea di principio, espressione della competenza spettante alla Regione in questa materia» (ordinanza n. 104/2004), la disciplina delle procedure amministrative tendenti all'alienazione non rientra nell'ordinamento civile, ma deve essere ricondotta al potere di gestione dei propri beni e del proprio patrimonio, appartenente in via esclusiva alle Regioni ed ai loro enti strumentali.

In ultimo la Corte ritiene che con i commi 599 e 600 vengono scavalcate le possibili scelte gestionali della Regione, e che in tale situazione gli enti strumentali della regione potrebbero invocare un titolo giuridico autonomo che li autorizzi ad agire in contrasto con le linee direttive regionali.

La corte conclude quindi dichiarando l'illegittimità costituzionale delle norme impuginate, per violazione dell'art. 117, quarto e sesto comma, Cost. ritenendo assorbiti tutti gli altri profili di illegittimità costituzionale prospettati dalle Regioni ricorrenti.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 7 - 21 marzo 2007, n. 95

Materia: Spesa pubblica

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119 Cost.; art. 3, lett. f), Statuto speciale per la Valle d'Aosta

Ricorrente/i: Regioni Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Piemonte, Campania, Trentino-Alto Adige/Südtirol e Emilia-Romagna, (ricorsi nn. 30, 35, 36, 37 e 39 del 2006)

Resistente/i: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: Art. 1, commi 214 e 216, legge 266/2005 (legge finanziaria 2006)

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato:

- l'illegittimità costituzionale del comma 216 dell'art. 1 nella parte in cui si applica al personale delle Regioni e degli enti locali;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale del comma 214 dell'art. 1

Annotazioni:

Il comma 214 commi 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».

La Corte ha preliminarmente rilevato, con riferimento alle censure proposte dalla Regione Valle d'Aosta (la quale 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» (sent. n. 417/2005 e n. 196/2004).

Sempre in via preliminare, con riferimento alle questioni promosse dalla Regione Valle d'Aosta e dalla Regione Trentino-Alto Adige, è stato escluso che la denunciata lesione delle competenze delle ricorrenti sia impedita dal comma 610 dell'art. 1 della legge n. 266/2005, 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, è stato ritenuto che la clausola di salvaguardia contenuta nel 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*, sent. nn. 134, 118, 88 del 2006).

Nel merito, le questioni relative al **comma 214** dell'art. 1 non sono state giudicate fondate.

E' stato rilevato, innanzi tutto, che la norma censurata impone ai suoi destinatari lo specifico obbligo di sopprimere le 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, la Corte ha 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").

Quanto al piano teleologico, la Corte sottolinea che i lavori preparatori 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.

Infine, l'interpretazione nel senso della natura obbligatoria della norma censurata trova definitiva conferma, a giudizio della Corte, 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.

Al fine di scrutarne la legittimità costituzionale, il comma denunciato, così interpretato, è stato letto congiuntamente con i commi 213 e 223.

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.

La norma censurata fissa, nell'intero settore del pubblico impiego, un tipico limite di diritto privato, che, secondo la giurisprudenza costituzionale (sent. n. 234 e n. 50 del 2005; n. 282/2004; n. 352/2001; n. 82/1998), 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 (sent. n. 234 e 106 del 2005; n. 282/2004).

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.

Le questioni relative al **comma 216** dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 sono risultate, 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, a giudizio della Corte, 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 costituzionale, 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 (sent. n. 88/2006, nn. 449 e 417 del 2005 e nn. 390 e 36 del 2004).

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 7 - 21 marzo 2007, n. 98

Materia: Tutela della salute

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Artt. 117, terzo comma, 118 e 119 Cost.; principio di ragionevolezza; artt. 5, n. 15 8, 48, 49 e 50, Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia

Ricorrente/i: Regioni Toscana, Veneto, Piemonte, Campania, Liguria, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia (ricorsi nn. 28, 29, 35, 36, 38, 39 e 41 del 2006)

Resistente/i: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: Art. 1, commi da 279 a 281 della legge 266/2005 (Legge finanziaria 2006)

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato:

- inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 279, sollevata dalla Regione Veneto
- inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 280, sollevata dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, nonché dalle Regioni Liguria, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia, in riferimento all'art. 97 della Costituzione e al principio di ragionevolezza;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 280, della legge 23 dicembre 2006, n. 266, sollevate dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché dalle Regioni Liguria ed Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 117, 118, 119 della Costituzione, nonché dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, previa applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione, nonché dalla Regione Campania, in riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione, nonché dalla Regione Piemonte, in riferimento agli artt. 97, 119 e 120 della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 281, della legge 23 dicembre 2006, n. 266, sollevate dalle Regioni Liguria ed Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 117, 118, 119 della Costituzione, nonché dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, previa applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 117 e 119 della

Costituzione, nonché dalla Regione Piemonte, in riferimento agli artt. 97, 119 e 120 della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

Annotazioni:

Le Regioni Toscana, Veneto, Piemonte, Campania, Liguria, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia hanno impugnato numerose disposizioni della legge finanziaria 2006, fra cui, l'art. 1, commi 279, 280 e 281 eccettuando che il legislatore statale avrebbe violato la autonomia legislativa ed amministrativa delle Regioni in materia di «tutela della salute», istituendo un collegamento necessario fra il finanziamento statale a riduzione del *deficit* nel settore sanitario ed il consenso della Regione sulle previsioni del Piano sanitario 2006-2008 e sulle misure organizzative concernenti le liste di attesa, incluse nel Piano nazionale di contenimento delle stesse.

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

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

La Regione Friuli-Venezia Giulia ha indicato nel ricorso come parametri del giudizio anzitutto le proprie competenze legislative in materia di «igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera» (art. 5, n. 16 dello Statuto) e le corrispondenti funzioni amministrative (art. 8 dello Statuto), nonché le norme statutarie relative all'autonomia finanziaria (artt. 48, 49 e 50 dello Statuto).

Al tempo stesso, peraltro, tutto il ricorso è motivato con riguardo alla materia «tutela della salute» e alle relative funzioni amministrative (benché gli artt. 117 e 118 Cost. non siano espressamente richiamati, salvo che nella memoria conclusiva), nonché al principio di autonomia finanziaria, espressamente riferito all'art. 119 Cost.

La Corte ribadisce quanto già affermato nella sentenza n. 134/2006, con specifico riferimento alla Regione FVG, e cioè che, ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001, la competenza di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. in tema di tutela della salute, è più favorevole rispetto a quanto previsto nello statuto di questa Regione in materia di «igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera».

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

Le ricorrenti sostengono che il comma 280, nel subordinare il ripiano del disavanzo al raggiungimento dell'intesa sul Piano sanitario 2006-2008 e alla stipula di una particolare intesa fra Stato e Regioni

sull'adozione di misure di contenimento dei tempi di attesa delle prestazioni sanitarie, violerebbero l'autonomia legislativa in materia di tutela della salute e l'autonomia finanziaria delle Regioni (la Regione Friuli-Venezia Giulia si riferisce anche alle corrispondenti funzioni amministrative in materia di tutela della salute)

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

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

Con riguardo alla Regione Friuli-Venezia Giulia, unitamente al principio costituzionale di autonomia finanziaria vengono in considerazione le competenze in materia di «tutela della salute», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione e dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in quanto più ampie rispetto alle prerogative statutarie in materia di «igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera» (sent. n. 134/2006).

Tali censure non sono state giudicate fondate.

Lo speciale contributo finanziario dello Stato, a giudizio della Corte, ben può essere subordinato a particolari condizioni finalizzate a conseguire un migliore o più efficiente funzionamento del complessivo servizio sanitario, tale da riservare in ogni caso alle Regioni un adeguato spazio di esercizio delle proprie competenze nella materia della tutela della salute.

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

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

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

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

Le Regioni Liguria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Veneto ritengono che sarebbe in ogni caso manifestamente irragionevole e contrario al buon andamento del servizio sanitario (artt. 3 e 97 Cost.) istituire un collegamento tra il ripiano di un disavanzo finanziario già verificatosi e l'adozione di misure che avranno efficacia in futuro, estranee alle cause del disavanzo.

Dal momento che si è escluso che le norme impugnate incidano in termini riduttivi sulla sfera delle competenze costituzionalmente protette delle Regioni, la censura è risultata inammissibile: la Corte ha infatti costantemente affermato che le Regioni «possono far valere il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza legislativa soltanto se esso si risolve in una esclusione o limitazione dei poteri regionali, senza che possano aver rilievo denunce di illogicità o di violazione di principi costituzionali che non ridondino in lesione delle sfere di competenza regionale» (sent. n. 116/2006; n. 383 e n. 50 del 2005; n. 287/2004).

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 19-23 marzo 2007, n. 104

Materia: Personale dirigente

Tipo di giudizio: Legittimità costituzionale in via incidentale

Limiti violati: art. 14 dello Statuto della Sicilia e art. 97, primo comma, Cost.

Ricorrente/i: Tribunale di Palermo

Resistente/i: Regione Siciliana

Oggetto del ricorso: art. 96, legge regionale 2/2002

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma impugnata

Annotazioni:

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

Il Tribunale ha rilevato che la norma, introducendo il meccanismo del cosiddetto spoils system anche per i livelli dirigenziali inferiori a quello di dirigente generale, non sembra coerente con la previsione di cui all'art. 19, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), sia nel testo originario, sia in quello successivo alla modifica apportata dall'art. 3, comma 1, lett. i), della legge 15 luglio 2002, n. 145 (Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato), che pure costituisce «norma fondamentale di riforma economico-sociale» (art. 1, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001), alla cui osservanza la Regione Siciliana è tenuta nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di «stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione» (art. 14, lett. q, dello statuto). Il Tribunale ha aggiunto che la rilevata incoerenza assume particolare significato a seguito della cosiddetta privatizzazione del pubblico impiego, configurando un intervento legislativo regionale in materia di rapporti interpretati

(argomento ex art. 5, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001) che la giurisprudenza costituzionale ha costantemente escluso anche per le Regioni ad autonomia speciale.

Ha sostenuto, infine, il Tribunale che la norma in questione implica una marcata «precarizzazione» degli incarichi dei dirigenti di seconda e terza fascia, atteso che, ad ogni «rotazione» dei dirigenti generali, viene a riaprirsi il termine di novanta giorni entro cui possono essere modificati o revocati gli incarichi dei dirigenti minori; il tutto, con possibili pregiudizi per il buon andamento della pubblica amministrazione.

Secondo la Corte la questione è fondata.

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

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

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

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

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

Sentenza: 19-23 marzo 2007, n. 105

Materia: Sanità

Tipo di giudizio: Legittimità in via principale

Limiti violati: art. 119 Cost. e art. 5, n. 16 dello Statuto FVG

Ricorrente/i: Friuli Venezia Giulia (ricorso n.

Resistente/i: Stato

Oggetto del ricorso: comma 285, art. 1, legge 266/2005

Esito del giudizio: La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma impugnata

Annotazioni:

La norma è stata impugnata in quanto ritenuta dalla Regione FVG lesiva della competenza legislativa spettante alla Regione in ordine alla organizzazione dell'assistenza ospedaliera (art. 5, n. 16 della legge cost. n. 1 del 1963), e dell'autonomia finanziaria nelle decisioni di spesa e relativa destinazione. La norma statale pone, infatti, dei vincoli di destinazione a risorse di provenienza statale, vincoli che si porrebbero oggi in contrasto con i principi risultanti dal nuovo art. 119, commi 1, 4 e 5, Cost.

In via preliminare, la Corte ha affrontato la questione dell'applicabilità del comma 610 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, secondo cui le disposizioni della legge medesima «sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti», considerando che la Regione Friuli ha evocato come parametro costituzionale l'art. 5, n. 16, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione FVG), assumendo la lesione della competenza legislativa regionale in materia di «organizzazione dell'assistenza ospedaliera».

La Corte ribadisce l'orientamento già dalla stessa seguito a proposito delle generiche clausole di salvaguardia contenute nelle annuali leggi finanziarie (*ex plurimis*, sentenze nn. 134, 118 e 88 del 2006).

L'eccessiva vaghezza della loro formulazione, aggravata dalla complessa struttura delle leggi finanziarie, frutto della prassi invalsa negli ultimi anni, non può valere ad escludere le autonomie speciali dall'applicazione delle norme contenute nelle suddette leggi. Pertanto, la Corte ha escluso l'applicabilità, del suddetto comma 610 alla Regione Friuli-Venezia Giulia.

Quanto alla questione relativa al comma 285 della legge finanziaria 2006, la Corte ha ritenuto che essa sia fondata.

La norma in oggetto appartiene, per i diversi profili emergenti, ad un ambito materiale, l'edilizia sanitaria, che non trova posto come materia specifica tra quelle elencate nell'art. 117 Cost., ma rientra in due materie previste dalla citata disposizione costituzionale, governo del territorio e tutela della salute, entrambe appartenenti alla potestà legislativa concorrente. Non è condivisibile pertanto l'assunto che l'edilizia sanitaria sia da inquadrare nell'organizzazione sanitaria, rimessa alla competenza residuale delle Regioni. Come già precisato in altre sentenze, la materia della sanità, dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, ricomprende sia la tutela della salute, che assume oggi un significato più ampio rispetto alla precedente materia dell'assistenza sanitaria e ospedaliera, sia l'organizzazione sanitaria in senso stretto, nella quale le Regioni possono adottare una disciplina anche sostitutiva di quella statale (sentenze nn. 328 e 181 del 2006, n. 270 del 2005, n. 510 del 2002). L'edilizia sanitaria attiene alle strutture, non all'organizzazione del servizio sanitario; quest'ultima inerisce invece ai metodi ed alle prassi di razionale ed efficiente utilizzazione delle risorse umane, finanziarie e materiali destinate a rendere possibile l'erogazione del servizio.

Con riferimento alla lamentata violazione dell'autonomia regionale prodotta dalla destinazione vincolata dei fondi di cui al censurato comma 285, la Corte ha ricordato che giurisprudenza univoca e costante ha chiarito che la legittimità della destinazione di fondi a finalità specifiche, operata da leggi dello Stato, è condizionata dalla finalizzazione dei finanziamenti ad opere o servizi di competenza statale. Pertanto «La finalizzazione a scopi rientranti in materia di competenza residuale delle Regioni o anche di competenza concorrente comporta la illegittimità costituzionale delle norme statali» (sentenza n. 231 del 2005; in senso conforme, ex plurimis, sentenze n. 118 del 2006, n. 424 del 2004, n. 370 del 2003).

A detta della Corte, i vincoli di destinazione previsti dalla norma censurata sono specifici e dettagliati e presenterebbero pertanto le caratteristiche delineate in via generale per individuare gli interventi legislativi statali lesivi della sfera di autonomia garantita alle Regioni dagli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.

La Corte si esprime inoltre sull'evocata competenza statale sulla fissazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), affermata dallo Stato per sostenere la legittimità dei vincoli che esso ritiene volti «a rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona e per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni». La difesa del resistente sostiene che «la definizione dei livelli essenziali di assistenza e la loro erogazione da parte delle Regioni si configura quale modello prestazionale obbligatorio e che le attività sanitarie e socio-sanitarie devono essere esercitate in strutture idonee, con caratteristiche edilizie e tecnologiche minime che, allo stato, risultano quelle fissate dal d.P.R. 14 gennaio 1997».

A tale proposito la Corte osserva che un intervento statale teso a fissare, nella materia dell'edilizia sanitaria, un limite indiretto

all'autonomia regionale, giustificato dall'esigenza di fornire il servizio sanitario mediante strutture di dimensioni previste da norme nazionali, mal si concilia con il carattere residuale delle risorse cui la norma censurata si riferisce e si pone in contrasto con la necessaria generalità di una previsione di LEA ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Quanto alla seconda parte della norma censurata che si riferisce, con distinta previsione rispetto a quella riguardante la dimensione degli ospedali, alla destinazione dei fondi per le finalità di potenziamento e ammodernamento tecnologico indicate dal suddetto d.P.R. 14 gennaio 1997, la Corte evidenzia che già l'art. 1, comma 188, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005), prevedeva che le Regioni destinassero una quota delle risorse residue al potenziamento tecnologico. L'art. 10 dell'Intesa Stato Regioni e Province autonome del 23 marzo 2005 dava esplicitamente attuazione alla norma di legge sopra citata, stabilendo al 15 per cento la quota minima delle risorse residue da destinare alle finalità di cui sopra. Al contrario, la norma censurata impone, in contrasto con la disciplina vigente nel recente passato, un vincolo di destinazione sull'intero ammontare delle risorse residue, che non lascia alle Regioni alcun margine di autonomia sia per determinare le proprie scelte sia per negoziare eventuali intese con lo Stato. Tale costrizione non costituisce esplicazione della potestà statale di determinazione dei LEA, ma indebita ingerenza nell'autonomia finanziaria regionale, in quanto sottrae del tutto alle Regioni la possibilità di utilizzare, secondo propri orientamenti, le risorse disponibili in materia di edilizia sanitaria, rientrando nella potestà legislativa concorrente.

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

La Corte ha stabilito, quindi, che il comma 285 dell'art. 1 della legge finanziaria 2006 si pone in contrasto con gli art. 117, terzo comma, e ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale.