



*Settore Studi e Documentazione Legislativi*

**Osservatorio Legislativo Interregionale**

**Roma, 29 e 30 marzo 2007**

*Rassegna sulle sentenze della Corte Costituzionale d'interesse regionale  
nelle Regioni a Statuto ordinario*

*A cura di: Antonella Boffano*

**Sentenza:** 20 febbraio 2007, n. 39

**Materia:** usi civici

**Giudizio:** conflitto di attribuzione

**Limiti violati:** art. 118 della Costituzione

**Ricorrente/i:** Tribunale amministrativo regionale per la Campania, prima sezione

**Oggetto:** sentenza n. 25 emessa dal Commissario regionale per il riordino degli usi civici in Abruzzo

**Esito:** illegittimità costituzionale della disposizione oggetto di censura

### **Annotazioni:**

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 39 del 2007, si pronuncia nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della sentenza del Commissario regionale per il riordino degli usi civici in Abruzzo del 21 ottobre 2005 n. cron. 571 – rep. n. 25, promosso con ricorso della Regione Abruzzo.

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

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

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

Nel merito la Corte ritiene fondato il ricorso, in quanto possono realizzare violazione di attribuzioni costituzionalmente rilevanti gli atti lesivi di funzioni rimesse alle Regioni, come nel caso attualmente in esame, dal d.P.R. n. 616 del 1977 (sentenza n. 559 del 1988). Va, infine, considerato che, per effetto della entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 118 della

Costituzione, l'attribuzione di queste funzioni costituisce realizzazione, nella indicata materia, dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, dato che la loro allocazione a livello regionale ne permette l'idoneo esercizio unitario.

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

**Sentenza:** 2 marzo 2007, n. 57

**Materia:** disciplina del registro degli amministratori di condominio

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

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

**Ricorrente/i:** Governo

**Oggetto:** legge della Regione Marche 9 dicembre 2005, n. 28 (*Istituzione del registro degli amministratori di condominio e di immobili*)

**Esito:** pronuncia di illegittimità costituzionale

### **Annotazioni:**

La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 57/2007, pronunciandosi su una delibera legislativa della Regione Sicilia e su una legge della Regione Marche, dichiara - per quanto riguarda le Marche - l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, e 3, commi 1 e 3, della legge della Regione Marche 9 dicembre 2005, n. 28 (*Istituzione del registro degli amministratori di condominio e di immobili*), e, per conseguenza, della restante parte dell'intera legge.

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

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

La Corte ritiene la questione fondata.

L'istituzione di detto registro, l'individuazione dei requisiti professionali per l'iscrizione in esso e la previsione di corsi ed esami finali per il conseguimento dell'attestato professionale necessario a tali fini rientrano nella materia delle professioni, e cioè in una materia di competenza legislativa concorrente.

*Ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., sono riservate in via esclusiva allo Stato sia l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, sia la disciplina dei titoli necessari per l'esercizio*

*delle professioni, sia l'istituzione di nuovi albi.* La Corte dichiara dunque l'illegittimità costituzionale della legge in oggetto.

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

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

**Sentenza:** 9 marzo 2007, n. 64

**Materia:** commercio

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** art. 117 Cost.

**Ricorrente/i:** Governo

**Oggetto:** legge della Regione Umbria 3 agosto 1999, n. 24 (*Disposizioni in materia di commercio in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114*),

**Esito:** infondata la questione di legittimità costituzionale

### **Annotazioni:**

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

Nella pronuncia in rassegna il giudice delle leggi ha dichiarato, *in primis*, che le norme regionali che regolano la distribuzione commerciale rientrano nella materia del commercio, di competenza regionale residuale ai sensi dell'art. 117 della Costituzione (1).

La sentenza ha inoltre affermato che:

- ⇒ le suddette disposizioni devono conformarsi ai principi desumibili dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (*Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della L. 15 marzo 1997, n. 59*);
- ⇒ tra gli obiettivi in funzione dei quali il citato decreto ha stabilito che “le Regioni definiscono gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali” (indicati all'art. 6) vi è quello di “favorire gli insediamenti commerciali destinati al recupero delle piccole e medie imprese già operanti sul territorio interessato” (lettera f), “anche al fine di salvaguardare i livelli occupazionali reali e con facoltà di prevedere a tale fine forme di incentivazione”.

Solo le discriminazioni fra imprese – operate sulla base di un elemento territoriale – che non siano ragionevolmente giustificabili contrastano con il principio di eguaglianza nonché con il principio in base al quale la Regione non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e cose fra le regioni e non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio la loro professione, impiego o lavoro.

La pronuncia ha dichiarato *infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge della Regione Umbria 3 agosto 1999, n. 24 (Disposizioni in materia di commercio in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114)*, come sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 26/2005, nella parte in cui ha stabilito

che, per la realizzazione di una grande struttura di vendita nella forma del centro commerciale, la superficie occupata da piccole (*“esercizi di vicinato”*) e medie strutture deve risultare pari ad almeno il trenta per cento della superficie totale di vendita e che *“tale percentuale di superficie in capo ad esercizi di vicinato e medie strutture è riservata prioritariamente per almeno il cinquanta per cento a operatori presenti sul territorio regionale da almeno cinque anni”*.

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

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

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

La Corte ha invece ravvisato *l'illegittimità dell'art. 14, comma 4, lettera l), e comma 4-bis, della medesima legge regionale, come modificato dall'art. 10, commi 3 e 4 della L.R. 26/2005 nella parte in cui prevedeva, per il rilascio di autorizzazioni commerciali per grandi strutture, la priorità per le ditte già titolari di autorizzazioni nel territorio regionale. Secondo la Corte tale norma realizza una ingiustificata discriminazione fra imprese sulla base di un elemento territoriale che contrasta con il principio di eguaglianza e con l'art. 41 della Costituzione.*

Contrariamente a quanto stabilito dal citato art. 2, comma 1, della stessa legge, la norma *de quo*, nell'individuare il criterio della previa titolarità di un'altra grande struttura di vendita nel medesimo territorio regionale, è lesiva della libertà di concorrenza, in quanto favorisce il cumulo della titolarità di autorizzazioni inerenti a più di una grande struttura di vendita in capo ad un unico soggetto già operante sul territorio regionale, *“contraddicendo l'esigenza di interesse generale di tutela delle piccole e medie imprese presenti sul medesimo, individuata dal decreto legislativo n. 114 del 1998 fra gli obiettivi che il legislatore regionale, in deroga ai principi*

*che sovrintendono all'assetto competitivo del mercato, deve perseguire nella programmazione della rete distributiva (art. 6, comma 1, lettera f)".*

L'art. 10, commi 3 e 4, della L.R. 26/2005, stabilisce, pertanto, una barriera *"di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale"*(2), in difetto di una giustificazione ragionevole.

-----

(1) Cfr. Corte cost., sentenza n. 1 del 2004, v. anche Corte cost., ordinanza n. 99 del 2006.

(2) Cfr. sentenza n. 440 del 2006 e sentenza n. 207 del 2001

**Sentenza:** 16 marzo 2007, n. 81

**Materia:** acquacoltura

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** artt. 117, secondo comma, lettere a), e) ed s), 118, primo comma, e 120, primo comma, della Costituzione, nonché principio di leale collaborazione.

**Ricorrente/i:** Governo

**Oggetto:** legge della Regione Toscana 7 dicembre 2005, n. 66 (*Disciplina delle attività di pesca marittima e degli interventi a sostegno della pesca marittima e dell'acquacoltura*)

**Esito:** inammissibilità della questione di legittimità costituzionale

#### **Annotazioni:**

Con la sentenza n. 81 del 2007 la Corte Costituzionale si pronuncia in merito al giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1, lettera b) e 2; 2, comma 1, lettere c), e), ed f); 3; 7, commi 7 e 8; 10; 11; 12; 13; 14; 18 e 19 della legge della Regione Toscana 7 dicembre 2005, n. 66 (*Disciplina delle attività di pesca marittima e degli interventi a sostegno della pesca marittima e dell'acquacoltura*), dichiarando inammissibile o non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli o commi citati. Il ricorso, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, è stato sollevato, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettere a), e) ed s), 118, primo comma, e 120, primo comma, della Costituzione, anche in ragione del limite territoriale delle competenze legislative regionali nonché al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni. Questa Corte, pronunciandosi sull'assetto del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, attuata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha rilevato che nella materia «pesca» è riscontrabile la sussistenza di una generale promozione della funzione di razionalizzazione del sistema ittico in ragione dei principi di sviluppo sostenibile e di pesca responsabile, al fine di coniugare le attività economiche di settore con la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi.

*La pesca costituisce materia oggetto della potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., sulla quale, tuttavia, per la complessità e la polivalenza delle attività in cui essa si estrinseca, possono interferire più interessi eterogenei, tanto statali, quanto regionali. Per loro stessa natura, infatti, talune attività e taluni aspetti riconducibili all'attività di pesca non possono che essere disciplinati dallo Stato, atteso il carattere unitario con cui si presentano e la conseguente esigenza di una loro regolamentazione uniforme.*

La Corte ha così ritenuto che assume, in definitiva, peculiare rilievo, nell'esame delle concrete fattispecie sottoposte al suo giudizio,

l'applicazione del principio di prevalenza tra le materie interessate e di quello, fondamentale, di leale collaborazione, che «si deve sostanziare in momenti di reciproco coinvolgimento istituzionale e di necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale» (sentenza n. 213 del 2006).

La legge censurata della Toscana stabilisce che le licenze stesse «non possono comunque complessivamente superare quelle rilasciate (...) dal Ministero delle politiche agricole e forestali». In tal modo, il coordinamento tra funzioni regionali e funzioni statali in materia è assicurato dalla specifica previsione secondo cui *spetta allo Stato la individuazione del numero complessivo e della tipologia delle licenze concedibili, mentre compete alla Regione, attraverso il suddetto programma regionale, ripartire tale numero, in relazione appunto ai diversi tipi di pesca, tra le Province. Queste ultime, a loro volta, in ragione di quanto previsto dall'art. 3, comma 1, lettera d), della legge regionale in esame, provvedono nei singoli casi al rilascio delle licenze medesime.*

La questione di legittimità costituzionale di dette disposizioni deve quindi essere dichiarata inammissibile.

**Sentenza:** 16 marzo 2007, n. 88

**Materia:** turismo

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** articolo 117, comma 6, Cost.

**Ricorrente/i:** Regioni Valle d'Aosta, Campania, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia

**Oggetto:** legge 23 dicembre 2005, n. 266 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006*), art. 1, commi 586, 589, 590 e 591.

**Esito:** illegittimità costituzionale

### **Annotazioni:**

Con sentenza 16 marzo 2007 n. 88 il giudice delle leggi si è pronunciato sulla necessità di un coordinamento Stato-Regioni in materia di disciplina del turismo e ha dichiarato illegittime alcune norme contenute nella legge finanziaria 2006 che disciplinano il procedimento di approvazione degli insediamenti turistici di qualità di interesse nazionale

*In primis* la sentenza ha dichiarato che nella materia del turismo è necessario prevedere una disciplina legislativa unitaria Stato-Regioni, anche per ricondurre ad unità la grande varietà dell'offerta turistica e per esaltare il rilievo assunto dal turismo nell'ambito dell'economia nazionale(1).

La pronuncia ha quindi dichiarato l'illegittimità costituzionale:

- ⇒ dell'art. 1, comma 586 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006*), nella parte in cui, nel disciplinare i procedimenti di approvazione degli "insediamenti turistici di qualità di interesse nazionale", non stabilisce che il regolamento interministeriale ivi previsto sia preceduto dall'intesa Stato-Regioni.
- ⇒ dell'art. 1, commi 589, 590 e 591, della citata legge i quali, nel disciplinare i procedimenti di approvazione degli «insediamenti turistici di qualità di interesse nazionale», determinano le verifiche a cui la Regione deve sottoporre le proposte, stabilendo la regola del silenzio assenso, violando l'art. 117, 6° comma, Cost., in quanto risultano ignorate le funzioni regionali di programmazione dello sviluppo del territorio e della propria economia.

*La Consulta chiarisce che, quando è ravvisabile un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato a disciplinare tale esercizio per legge, anche se quelle stesse funzioni sono riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale.*

In questo 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. Tutto ciò purché 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 (2).

La Corte ha osservato che, anche se lo Stato, nella disciplina del turismo, ha riconosciuto alla Regione un ruolo centrale nella valutazione delle proposte, ne circoscrive, poi, i margini di apprezzamento: infatti alla Regione 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’avalimento d’ufficio”* trascurando le competenze regionali in tema di governo del territorio.

Lo sfruttamento a fini turistici del demanio marittimo, attraverso la costruzione di strutture di notevoli dimensioni, incide, infatti, di per sé significativamente sull'esercizio di quelle funzioni.

-----

(1) Cfr. Corte cost., sentenza n. 214 del 2006

(2) Cfr. Corte cost., sentenze n. 383, n. 285, n. 270 e n. 242 del 2005, n. 6

**Sentenza:** 16 marzo 2007, n. 89

**Materia:** Contabilità pubblica - Patto di stabilità - Limitazioni previste per l'alienazione di beni pubblici

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** art. 117 Cost.

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

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

**Esito:** dichiarazione di illegittimità costituzionale

#### **Annotazioni:**

*Va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 23, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, contenente «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)», nella parte in cui, nel fissare limitazioni agli acquisti immobiliari delle pubbliche amministrazioni, esonera solo gli «enti territoriali» e non esclude anche le amministrazioni e gli enti pubblici strumentali degli enti territoriali.*

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

La Corte costituzionale con sentenza 16 marzo 2007 n. 89 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 23, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)*", nella parte in cui, nel fissare limitazioni agli acquisti immobiliari delle pubbliche amministrazioni, esonera solo gli "enti territoriali" e non esclude anche le amministrazioni e gli enti pubblici strumentali degli enti territoriali.

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

Successivamente alla proposizione dei ricorsi, è entrato in vigore l'art. 1, comma 694, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, contenente

“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)”, che ha espressamente abrogato le norme impugnate. Pertanto il comma 24, e i correlati commi 25 e 26, della legge n. 266/2005 non hanno avuto attuazione.

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

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

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

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

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

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

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

**Sentenza:** 7 marzo 2007, n. 94

**Materia:** edilizia residenziale pubblica

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** articolo 117, quarto e sesto comma, Cost.

**Ricorrente/i:** Regioni Piemonte, Toscana, Veneto, Valle d'Aosta, Liguria, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia

**Oggetto:** legge 23 dicembre 2005, n. 266 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006*), art. 1, commi 597, 598, 599 e 600

**Esito:** dichiarazione di illegittimità costituzionale

### **Annotazioni:**

Con sentenza 21 marzo 2007 n. 94 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, quarto e sesto comma della Costituzione, dei commi 597, 598, 599 e 600 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006*), contenenti norme in materia di alienazione degli immobili di proprietà degli Istituti autonomi case popolari che autorizzano l'esercizio della potestà regolamentare dello Stato nelle sole materie di competenza esclusiva di quest'ultimo.

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

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

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

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

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

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

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

La pronuncia precisa che l'esame delle norme impugnate deve essere condotto nell'ambito del quadro sistematico sopra delineato, risultante dalla Costituzione, dopo la riforma del Titolo V della Parte II, e dalla legislazione statale e regionale in materia.

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

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

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

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

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

Il *comma 599* prevede che le norme statali sulla cartolarizzazione del patrimonio immobiliare pubblico (Tali norme sono dettate dal decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351 *“Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare”*), si applicano agli I.A.C.P. che ne facciano richiesta tramite le Regioni. La facoltà delle Regioni di avvalersi della citata normativa statale è prevista dall'art. 1, comma 6, del decreto-legge citato in nota.

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

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

**Sentenza:** 7 marzo 2007, n. 95

**Materia:** pubblico impiego

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** art. 117, comma terzo, Cost.; art. 119 Cost.

**Ricorrente/i:** Regioni Valle d'Aosta, Piemonte, Campania, Trentino-Alto Adige ed Emilia-Romagna

**Oggetto:** legge 23 dicembre 2005, n. 266 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006*), art. 1, commi 214 e 216

**Esito:** illegittimità costituzionale comma 216, non fondata la q.l.c. del comma 214

### **Annotazioni:**

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

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

Il comma 216 dell'art. 1 della legge n. 266/2005, era stato censurato dalle regioni ricorrenti nella parte in cui prevedeva che "Ai fini del contenimento della spesa pubblica, al personale appartenente alle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, che si reca in missione o viaggio di servizio all'estero, il rimborso delle spese di viaggio in aereo spetta nel limite delle spese per la classe economica".

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

La Corte Costituzionale, con giurisprudenza costante, ha affermato che la previsione, da parte della legge statale, di un limite all'entità di una singola voce di spesa della Regione non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo

comma, della Costituzione, perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve, di conseguenza, in un'indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. all'autonomia finanziaria delle Regioni. Ne consegue che *la legge statale può solo, nei confronti delle regioni, prescrivere obiettivi (ad esempio, il contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio le modalità e gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi* (si segnalano in tal senso, fra le tante, le sentenze n. 88 del 2006, n. 449 e n. 417 del 2005 e n. 390 e n. 36 del 2004).

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

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

**Sentenza:** 21 marzo 2007, n. 98

**Materia:** tutela della salute

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** articolo 117, comma 3, artt. 118 e 119 Cost.

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

**Oggetto:** legge 23 dicembre 2006, n. 266 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2006 - legge finanziaria 2006*), art. 1, commi 279, 280, 281

**Esito:** inammissibili o non fondate le questioni di illegittimità costituzionale sollevate

### **Annotazioni:**

Con sentenza n. 98 del 21 marzo 2007, la Corte costituzionale si è pronunciata su talune questioni di legittimità costituzionale promosse dalle Regioni Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Piemonte, Toscana e Campania in relazione ad alcune previsioni contenute nella legge finanziaria 2006, dichiarando:

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

117 e 119 Cost., nonché dalla Regione Piemonte, in riferimento agli artt. 97, 119 e 120 Cost;

Con tre separati ricorsi di analogo tenore, le Regioni Liguria, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia hanno impugnato numerose disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2006), tra cui l'art. 1, commi 280 e 281, per violazione degli artt. 117, terzo comma (relativamente alla «tutela della salute»), 118 e 119 Cost., nonché del principio di ragionevolezza.

Con successivo ricorso anche la Regione Piemonte ha impugnato, tra l'altro, gli stessi commi 280 e 281 dell'art. 1 della legge citata, per contrasto con gli artt. 97, 119 e 120 Cost..

In seguito la Regione Toscana, ha, tra l'altro, proposto questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 280 e 281, in relazione agli artt. 117, terzo comma («tutela della salute») e 119 Cost..

La Regione Veneto ha, invece, tra l'altro, impugnato l'art. 1, commi 279 e 280, della legge n. 266 del 2005, per contrasto con gli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 Cost..

Infine, anche la Regione Campania, ha, tra l'altro, impugnato l'art. 1, comma 280, della l. n. 266/2005, in relazione agli artt. 117 e 119 Cost..

Conviene, innanzitutto, esaminare il contenuto delle disposizioni censurate.

L'art. 1, comma 279, della legge impugnata prevede il concorso dello Stato nel ripiano dei disavanzi del Servizio sanitario nazionale per gli anni 2002, 2003 e 2004, e stabilisce che l'erogazione degli importi da parte dello Stato è anzitutto «subordinata all'adozione, da parte delle Regioni, dei provvedimenti di copertura del residuo disavanzo posto a loro carico per i medesimi anni».

Inoltre l'art. 1, comma 280, subordina tale concorso anche al conseguimento, entro il 31 marzo 2006, dell'intesa sul Piano sanitario nazionale 2006-2008 in sede di Conferenza unificata, e, nel medesimo termine, di una seconda intesa tra Stato e Regioni che preveda la realizzazione da parte delle Regioni degli interventi previsti dal Piano nazionale di contenimento dei tempi di attesa, tra cui particolari misure organizzative relative alle cd. liste di attesa per le prestazioni sanitarie.

Con riguardo alle Regioni Liguria, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia, esse ritengono che il legislatore statale abbia violato la competenza legislativa concorrente (art. 117, terzo comma) e le attribuzioni amministrative della Regione in materia di «tutela della salute» (art. 118 Cost.), a causa dell'istituzione di un collegamento necessario fra il finanziamento statale a riduzione del *deficit* nel settore sanitario e 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.

Infine, ponendosi condizioni che non attengono direttamente alle cause del disavanzo finanziario, e che quindi non incidono «sulle fonti di entrata o sui livelli delle prestazioni», le norme impugnate si porrebbero altresì in contrasto con l'art. 119, quarto comma, Cost., per il quale spetta alle Regioni il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite.

Con riguardo ai commi censurati, la Regione Piemonte sostiene, in primo luogo, che misure legislative concernenti la disciplina del finanziamento del servizio sanitario «dovrebbero necessariamente essere oggetto di preventiva verifica ed accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni». Inoltre, ritiene costituzionalmente illegittimo vincolare il ripiano finanziario di un disavanzo pregresso a «future determinazioni» tra Stato e Regioni.

La Regione Toscana ha invece affermato che il disavanzo finanziario nel settore sanitario non sarebbe dipeso da «cattiva gestione», ma «dalla sottostima del fondo sanitario nazionale e dall'inattuazione del federalismo fiscale».

Per la Regione Veneto le norme impugnate «appaiono viziate da intrinseca irragionevolezza, in quanto subordinano il ripiano del disavanzo da parte dello Stato ad attività delle Regioni, che non presentano profili di connessione con il ripianamento stesso»: tale irragionevolezza ridonderebbe nella lesione della «autonomia regionale» tutelata dagli artt. 117, 118 e 119 Cost..

Secondo la Regione Campania, la norma in esame, nel legare il ripiano di disavanzi pregressi a «futuri obblighi» della Regione e nel precludere «alle Regioni ogni possibile rivendicazione futura per gli eventuali disavanzi», lederebbe l'autonomia finanziaria regionale.

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

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, e giudicati ammissibili, in via preliminare, i ricorsi proposti dall'Emilia-Romagna e dal Piemonte, benché carenti dell'indicazione degli specifici parametri costituzionali che si asseriscono lesi dalle disposizioni impugnate (accennano solo genericamente alla lesione delle competenze costituzionali delle medesime Regioni), la Corte non ha accolto l'istanza della Regione Campania, la quale richiedeva di dichiarare cessata la materia del contendere, a seguito della definizione di entrambe le intese previste dall'impugnato comma 280.

Dopo aver dichiarato *inammissibile* per difetto di motivazione l'impugnazione dell'art. 1, comma 279, della legge n. 266 del 2005, svolta dalla sola Regione Veneto, la Corte ha ritenuto opportuno richiamare il

vigente quadro normativo concernente il finanziamento delle Regioni nell'ambito del servizio sanitario, partendo dalla soppressione del fondo sanitario nazionale ad opera dell'art. 1, comma 1 lettera d), del d.lgs 18 febbraio 2000, n. 56 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'art. 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133) e concludendo con l'art. 1, commi 279, 280 e 281, della legge finanziaria per l'anno 2006, e cioè le disposizioni oggetto del presente giudizio, che hanno apportato ulteriori deroghe all'obbligo delle Regioni di provvedere alla copertura integrale dei disavanzi della gestione sanitaria a livello regionale, secondo quanto previsto dall'art. 4, comma 3, del decreto-legge n. 347 del 2001, stanziando nuovi fondi statali per contribuire al ripiano dei *deficit* 2002, 2003 e 2004 del servizio sanitario nelle diverse Regioni, ma subordinandone l'erogazione alle condizioni che hanno originato le attuali impugnative regionali.

*Evidenziata la situazione di perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost., la Corte ha osservato come la vigente legislazione di finanziamento del servizio sanitario nazionale trovi origine in una serie di accordi fra Stato e Regioni, che spesso hanno anche sviluppato e integrato la relativa normativa, quantificando, altresì, i corrispondenti livelli di spesa.*

Ne consegue, che la responsabilità del *deficit* del servizio sanitario non può essere attribuita esclusivamente allo Stato, dal momento che costituiscono oggetto di concertazione tra lo Stato e le Regioni sia le prestazioni che queste ultime sono tenute a garantire in modo uniforme sul territorio nazionale, sia il corrispondente livello di finanziamento.

*La Corte ha, inoltre, ricordato come già nella sentenza n. 36 del 2005 fosse stato chiarito che gli eventuali conflitti sorti in questa materia vadano valutati «nel quadro della competenza legislativa regionale concorrente in materia di tutela della salute e specialmente nell'ambito di quegli obiettivi di finanza pubblica e di contenimento della spesa, al cui rispetto sono tenute Regioni e Province autonome, ai sensi di una lunga serie di disposizioni di carattere legislativo e pattizio tra Stato e Regioni, le quali stabiliscono progressivi "adeguamenti" del concorso statale nel finanziamento della spesa sanitaria a fronte della realizzazione da parte delle Regioni di determinati impegni di razionalizzazione nel settore in oggetto».*

Per la Corte, dunque, le censure mosse dalle ricorrenti non risultano fondate.

Infatti, lo speciale contributo finanziario dello Stato, (in deroga al precedente obbligo espressamente previsto dalla legislazione sul finanziamento del Servizio sanitario nazionale che siano le Regioni a coprire gli eventuali *deficit* del servizio sanitario regionale) 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 rileva il fatto che 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.

Oltretutto, le Regioni sono libere di scegliere se aderire o meno alle intese e agli accordi di cui ai commi 280 e 281, facendo fronte al *deficit*, in caso di mancata adesione, con i propri strumenti finanziari ed organizzativi.

La Corte ha, pertanto, dichiarato *inammissibile* la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 280, della legge n. 266/2006, sollevata dalle Regioni Liguria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, per le quali 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.

Sulla base delle considerazioni precedenti, la Corte ha, invece, escluso che le norme impugnate incidano in termini riduttivi sulla sfera delle competenze costituzionalmente protette delle Regioni.

In merito alla contestazione delle Regioni Toscana e Campania, in base alla quale lo Stato possa limitare il proprio contributo di copertura dei *deficit* alla misura indicata, senza considerare tutti gli effetti prodotti da precedenti sottostime del fondo sanitario nazionale e dai vincoli di spesa delle Regioni (i commi impugnati - il comma 280 e, quanto alla sola Toscana, il comma 281 - precluderebbero, infatti, «ogni rivendicazione futura su eventuali disavanzi (sorti negli anni passati per la sottostima del fondo sanitario nazionale e per assicurare i LEA)», la Corte ha concluso per l'infondatezza della censura.

Con riguardo alla doglianza espressa dalla Regione Piemonte, la quale contesta che lo Stato possa legiferare sul finanziamento del servizio sanitario senza una «preventiva verifica ed accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni», dal momento che si opererebbe in un'area normativa caratterizzata da molteplici strumenti di leale collaborazione, la Corte, indipendentemente dalla constatazione dell'inconferenza dei parametri evocati a sostegno dell'impugnazione (artt. 97 e 120 Cost.), ha dichiarato *non fondata* la censura. Per la consolidata giurisprudenza della Corte, infatti, le procedure di leale cooperazione possono applicarsi ai procedimenti legislativi «solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente od indirettamente, dalla Costituzione».

**Sentenza:** 23 marzo 2007, n. 104

**Materia:** sanità pubblica, asl, nomina dei direttori generali, spoil system

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** articolo 97 Cost.

**Ricorrente/i:** Regione Lazio e Regione Siciliana

**Oggetto:** legge della Regione Lazio 17 febbraio 2005, n. 9 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2005), e articolo 55, comma 4, della legge della Regione Lazio 11 novembre 2004, n. 1 (Nuovo Statuto della Regione Lazio)

**Esito:** illegittimità costituzionale

### **Annotazioni:**

Con sentenza n. 104, depositata il 23 marzo 2007, la Corte Costituzionale ha esaminato alcune questioni di legittimità costituzionale relative a disposizioni legislative della Regione Lazio e della Regione Siciliana in materia di regime della dirigenza nelle aziende sanitarie locali e nelle aziende ospedaliere, nonché nell'amministrazione e negli enti regionali.

Si rilevano, in particolare, per quanto riguarda la regione Lazio:

- la dichiarazione di illegittimità costituzionale del combinato disposto dell'articolo 71, commi 1, 3 e 4, lettera a), della legge della Regione Lazio 17 febbraio 2005, n. 9 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2005), e dell'articolo 55, comma 4, della legge della Regione Lazio 11 novembre 2004, n. 1 (Nuovo Statuto della Regione Lazio), nella parte in cui prevede che i direttori generali delle Asl decadono dalla carica il novantesimo giorno successivo alla prima seduta del Consiglio regionale, salvo conferma con le stesse modalità previste per la nomina; che tale decadenza opera a decorrere dal primo rinnovo, successivo alla data di entrata in vigore dello Statuto; che la durata dei contratti dei direttori generali delle Asl viene adeguata di diritto al termine di decadenza dall'incarico.

Con sei ordinanze di identico contenuto il Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'articolo 55, comma 4, della legge della Regione Lazio n. 1/2004 (Nuovo Statuto della Regione Lazio), e dell'articolo 71, commi 1, 3 e 4, lettera a), della legge della Regione Lazio n. 9/ 2005 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2005), in riferimento agli articoli 97, 32, 117, terzo comma, ultimo periodo, e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

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

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

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

In coerenza con tali caratteristiche, è stabilito che i direttori generali delle Asl siano nominati fra persone in possesso di specifici requisiti culturali e professionali e siano soggetti a periodiche verifiche degli obiettivi e dei risultati aziendali conseguiti (oltre che alla risoluzione del contratto di lavoro per gravi motivi, ovvero per violazione di legge o dei principi di imparzialità e buon andamento).

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

La decadenza automatica del direttore generale allo scadere del novantesimo giorno dall'insediamento del Consiglio regionale, prevista nella Regione Lazio, non soddisfa l'esigenza di preservare un rapporto diretto fra organo politico e direttore generale e, quindi, la «coesione tra l'organo politico regionale e gli organi di vertice dell'apparato burocratico. Infatti, essa interviene anche nel caso in cui la compagine di governo regionale venga confermata dal risultato elettorale che ha portato all'elezione del nuovo Consiglio. Né alla menzionata esigenza supplisce l'eventuale conferma del direttore generale, non essendo previsto che essa sia preceduta da un'apposita valutazione, né che sia motivata.

Infine, la decadenza automatica del direttore generale è collegata al verificarsi di un evento – il decorso di novanta giorni dall'insediamento del Consiglio regionale – che è indipendente dal rapporto tra organo politico e

direttori generali di Asl. Dunque, il direttore generale viene fatto cessare dal rapporto (di ufficio e di lavoro) con la Regione per una causa estranea alle vicende del rapporto stesso, e non sulla base di valutazioni concernenti i risultati aziendali o il raggiungimento degli obiettivi di tutela della salute e di funzionamento dei servizi, o – ancora – per una delle altre cause che legittimerebbero la risoluzione per inadempimento del rapporto.

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

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

Tale principio si riflette immediatamente in altre norme costituzionali, quali l'art. 51 (tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge) e l'art. 98 (i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione) della Costituzione, attraverso cui si mira a garantire l'amministrazione pubblica e i suoi dipendenti da influenze politiche o, comunque, di parte, in relazione al complesso delle fasi concernenti l'impiego pubblico (accesso all'ufficio e svolgimento della carriera).

*La selezione dei pubblici funzionari non ammette ingerenze di carattere politico, espressione di interessi non riconducibili a valori di carattere neutrale e distaccato, unica eccezione essendo costituita dall'esigenza che alcuni incarichi, quelli dei diretti collaboratori dell'organo politico, siano attribuiti a soggetti individuati intuitu personae, vale a dire con una modalità che mira a rafforzare la coesione tra l'organo politico regionale (che indica le linee generali dell'azione amministrativa e conferisce gli incarichi in esame) e gli organi di vertice dell'apparato burocratico (ai quali tali incarichi sono conferiti ed ai quali compete di attuare il programma indicato), per consentire il buon andamento dell'attività di direzione dell'ente (art. 97 Cost.).*

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

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

Proprio con riferimento ai dirigenti, del resto, la Corte ha sottolineato che la disciplina privatistica del loro rapporto di lavoro non ha abbandonato le «esigenze del perseguimento degli interessi generali» (sentenza n. 275 del 2001); che, in questa logica, essi godono di «specifiche garanzie» quanto alla verifica che gli incarichi siano assegnati «tenendo conto, tra l'altro, delle attitudini e delle capacità professionali» e che la loro cessazione anticipata dall'incarico avvenga in seguito all'accertamento dei risultati conseguiti (sentenza n. 193 del 2002; ordinanza n. 11 del 2002); che il legislatore, proprio per porre i dirigenti (generali) «in condizione di svolgere le loro funzioni nel rispetto dei principi d'imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione [...], ha accentuato [con il d.lgs. n. 80 del 1998] il principio della distinzione tra funzione di indirizzo politico-amministrativo degli organi di governo e funzione di gestione e attuazione amministrativa dei dirigenti» (ordinanza n. 11 del 2002).

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

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

**Sentenza:** 23 marzo 2007, n. 105

**Materia:** sanità pubblica, asl, destinazione fondi a finalità specifiche

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.

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

**Oggetto:** legge 23 dicembre 2005, n. 266 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006*), art. 1, commi 285 e 311

**Esito:** illegittimità costituzionale

### **Annotazioni:**

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

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

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

*La legittimità della destinazione di fondi pubblici a finalità specifiche, operata da leggi dello Stato, è condizionata dalla finalizzazione dei finanziamenti ad opere o servizi di competenza statale. La finalizzazione a scopi rientranti in materia di competenza residuale delle Regioni o anche di competenza concorrente comporta l'illegittimità costituzionale delle norme statali (1).*

La Corte ha inoltre dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 311 dell'art. 1 della legge finanziaria 2006 limitatamente alle parole “*nonché*

*per gli interventi relativi alle linee di finanziamento per le strutture necessarie all'attività libero-professionale intramuraria, per le strutture di radioterapia e per gli interventi relativi agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, ai policlinici universitari, agli ospedali classificati, agli Istituti zooprofilattici sperimentali e all'ISS, nel rispetto delle quote già assegnate alle singole regioni o province autonome sul complessivo programma di cui all'articolo 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67, e successive modificazioni”.*

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

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

-----

(1) Cfr. Corte cost., sentenza n. 231/2005 e, in senso conforme, *ex plurimis*, sentenze n. 118/2006, n. 424/2004, n. 370/2003