

CONSIGLIO REGIONALE DEL PIEMONTE

Osservatorio Legislativo Interregionale
Roma, 3 e 4 aprile 2008

Giurisprudenza costituzionale d'interesse regionale
Regioni a statuto ordinario
Gennaio-marzo 2008

Regioni a Statuto ordinario

A cura di: Aurelia Jannelli

Sentenza n. 1: dichiarate illegittime alcune disposizioni della legge finanziaria 2006 in materia di grandi concessioni di derivazione idroelettrica impugnate da diverse regione fra le quali il Piemonte.

Con sentenza n. 1, depositata il 18 gennaio 2008, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 483, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), nella parte in cui non prevede un adeguato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del provvedimento del Ministero delle attività produttive, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, sentito il gestore della rete di trasmissione nazionale, che determina i requisiti organizzativi e finanziari minimi, i parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti la procedura di gara.

I giudici hanno altresì dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 485, 486, 487 e 488 della legge n. 266/ 2005 e dell'art. 1, comma 492, della legge n. 266/2005, nella parte in cui esso si riferisce ai precedenti commi 485, 486, 487 e 488 del medesimo articolo.

Con cinque distinti ricorsi le Regioni Piemonte, Toscana, Campania, Emilia-Romagna e Friuli Venezia Giulia hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge n. 266/2005, tra le quali, in tutto o in parte, quelle dettate dell'articolo 1 commi da 483 a 492, in materia di grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico.

I commi da 483 a 492 dell'art. 1 della legge n. 266/ 2005 introducono un'articolata disciplina delle concessioni di grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico, prevedendo:

- sia regole immediate e transitorie;
- sia regole destinate ad operare "a regime".

Al secondo ambito sono riconducibili la regola della gara pubblica (comma 483), quale principio generale per l'attribuzione delle concessioni e le regole relative alla trasferibilità del ramo di azienda relativo all'esercizio della concessione stessa (commi 489 e 490).

Sono invece destinate ad avere immediata applicazione le regole dettate in tema di proroga di dieci anni delle concessioni esistenti alla data di entrata in vigore della legge n. 266/2005 (comma 485).

Tale proroga è espressamente posta in relazione «ai tempi di completamento del processo di liberalizzazione e integrazione europea del mercato interno dell'energia elettrica, anche per quanto riguarda la definizione di principi comuni in materia di concorrenza e parità di trattamento nella produzione idroelettrica».

Il comma 491 qualifica le predette disposizioni come regole dettate in materia di tutela della concorrenza ed in attuazione degli impegni comunitari dello Stato, mentre il comma 492 fissa il termine (novanta giorni) alle Regioni ed alle Province autonome per armonizzare i propri ordinamenti con la nuova disciplina.

Il comma 484, in questo ambito, abroga, infine, l'art. 16 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), che, nel disciplinare la

materia delle grandi concessioni idroelettriche, faceva salve le prerogative statutarie della Regione autonoma Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e demandava il necessario coordinamento agli speciali decreti legislativi di attuazione statutaria.

Analizzando le censure proposte dalle Regioni avverso i singoli commi dell'art. 1 della legge n. 266/2005, la Corte ha ritenuto preferibile, alterando l'ordine numerico delle disposizioni, per maggior chiarezza di esposizione, esaminare prima quelle relative alla normativa a regime (commi 483, 484, 489 e 490), poi quelle relative alla normativa transitoria (commi 485, 486, 487 e 488), infine quelle relative alla "autoqualificazione" della disciplina (comma 491) ed all'obbligo di adeguamento delle Regioni ad essa (comma 492).

Il comma 483

Il comma 483 viene censurato dalla Regione Toscana, in riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 118 della Costituzione, nella parte in cui, modificando l'art. 12 del decreto legislativo n. 79 del 1999, stabilisce che con provvedimento del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, sono determinati i requisiti organizzativi e finanziari minimi, i parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti la procedura di gara. La ricorrente sostiene che il provvedimento ministeriale in questione, intervenendo nei settori materiali di competenza regionale dell'energia e del governo del territorio, dovrebbe essere adottato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, mentre la norma omette del tutto un coinvolgimento delle Regioni.

In termini analoghi può interpretarsi la generica censura della Regione Campania sul punto, la quale invoca, peraltro, come parametro del giudizio, anche il principio di leale collaborazione.

La Regione Piemonte impugna il comma 483, unitamente ai commi 485 e 487, sostenendo che le predette disposizioni non terrebbero conto delle richiamate competenze regionali in materia di energia e di governo del territorio e non prevederebbero un meccanismo procedurale ed una sede di confronto che assicurino il coinvolgimento degli enti territoriali, istituzionalmente chiamati a valutare e condividere scelte che vengono ad incidere direttamente sul loro territorio.

Anche la Regione Emilia-Romagna censura il comma 483, unitamente ai commi 485 e 487, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e al principio di leale collaborazione, in quanto essi attribuiscono competenze amministrative in materia concorrente ad organi statali, senza prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni.

La Corte Costituzionale ha dichiarato le questioni relative al comma 483 fondate rispetto alla seconda parte del comma stesso. Quanto alla prima, infatti, non v'è dubbio che la disposizione, disciplinando l'espletamento delle gare ad evidenza pubblica, rientri nella materia della «tutela della concorrenza» di competenza esclusiva dello Stato. Basta rilevare al riguardo che la gara pubblica costituisce uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza (sentenza n. 401 del 2007).

Per quanto riguarda la seconda parte della disposizione impugnata, deve invece rilevarsi che il decreto con il quale il Ministero delle attività produttive, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, sentito il gestore della rete di trasmissione nazionale, determina, con proprio provvedimento, i

requisiti organizzativi e finanziari minimi, i parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti la procedura di gara, è un atto che, da un lato, è riconducibile alla indicata competenza statale in materia di tutela della concorrenza, dall'altro, interferisce su aspetti organizzativi, programmatori e gestori della materia, di competenza concorrente, della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (art. 117, terzo comma, della Costituzione).

In ordine a tale potere, che indirettamente potrebbe coinvolgere, per il suo concreto atteggiarsi (aumento dell'energia prodotta e della potenza installata), anche aspetti di gestione del territorio, deve riconoscersi la necessità di assicurare un potere specifico degli organi dello Stato, chiamati a tutelare la concorrenza nel settore economico di riferimento, nonché interessi unitari alla produzione e gestione di una risorsa strategica qual è l'energia idroelettrica, ma, al contempo, anche la necessità di un coinvolgimento, sul piano amministrativo, delle Regioni (v. sentenza n. 383 del 2005). Va rimessa alla discrezionalità del legislatore la predisposizione di regole che comportino il coinvolgimento regionale nell'adozione del decreto in questione (v. sentenza n. 231 del 2005).

Deve, conseguentemente, essere dichiarata la illegittimità costituzionale del comma 483, nella parte in cui non prevede alcun coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del decreto ministeriale ivi previsto.

Il comma 485

Quanto alla normativa transitoria, il comma 485 viene censurato dalle Regioni Campania, Piemonte, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia, le quali escludono che lo Stato possa prevedere una proroga delle concessioni in corso di grandi derivazioni, sia pur a determinate condizioni[6].

Nonostante il richiamo contenuto nel comma 485 «ai tempi di completamento del processo di liberalizzazione e integrazione europea del mercato interno dell'energia elettrica» e nonostante la "autoqualificazione" della materia, di cui al comma 491, come tutela della concorrenza ed attuazione dei principi comunitari, deve anzitutto escludersi, secondo la Corte, che la disposizione in questione possa giustificarsi alla luce della competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

La previsione censurata, in effetti, anziché aprire gradualmente il mercato interno dell'energia seguendo le scadenze naturali delle diverse concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche, proroga irragionevolmente queste ultime di dieci anni decorrenti dalla data di scadenza di ciascuna concessione.

La norma, dunque, lungi dal costituire uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza, contrasta con i principi comunitari e contraddice apertamente il fine (la tutela della concorrenza), che pur afferma di voler perseguire.

La disposizione statale censurata - secondo la quale le grandi concessioni di derivazioni idroelettriche in corso alla data di entrata in vigore della legge sono prorogate di dieci anni rispetto alle date di scadenza, e si sospendono, di conseguenza, per il corrispondente periodo di tempo, le relative gare, mirando al miglioramento delle prestazioni energetiche degli impianti di produzione e ad una più elevata tutela delle condizioni ambientali - deve essere, al contrario, ricondotta alla competenza concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Tuttavia essa è lesiva delle competenze regionali, in quanto la previsione di una proroga di dieci anni delle concessioni in atto costituisce una norma di dettaglio.

La disposizione in questione viene dichiarata costituzionalmente illegittima.

Dalla illegittimità costituzionale del comma 485 dell'art. 1 della legge n. 266/2005 discende la illegittimità costituzionale di tutte le residue previsioni, impugnate sotto vari profili dalle Regioni ricorrenti, che recano la dettagliata disciplina della proroga in questione, e pertanto: del comma 486[7], il quale introduce a carico dei concessionari un canone aggiuntivo quale corrispettivo della proroga; del successivo comma 487[8], il quale prevede le condizioni quantitative, qualitative e temporali degli interventi di ammodernamento degli impianti richiesti ai fini dell'ottenimento della proroga; ed, infine, del comma 488[9], il quale prevede gli adempimenti formali a carico dei concessionari ed il termine entro il quale la Regione deve compiere la verifica dell'esistenza dei presupposti per la proroga.

Infatti tali previsioni, essendo stata dichiarata l'illegittimità della proroga delle concessioni in atto, vengono a perdere il proprio oggetto; ed inoltre, regolando nel dettaglio la procedura finalizzata alla proroga stessa, sono affette dai medesimi vizi di legittimità costituzionale che inficiano quest'ultima.

Il comma 492

Il comma 492, il quale prevede l'obbligo di armonizzazione delle Regioni e delle Province autonome con la nuova legislazione dello Stato nel termine di novanta giorni è censurato dalle Regioni Campania, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia[11].

La censura della Regione Friuli-Venezia Giulia è proposta, in riferimento al quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, in via principale, sull'assunto che le acque pubbliche appartenerebbero alla potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione, e che pertanto non sussisterebbe alcun potere normativo dello Stato che possa valere a fondare la previsione in questione. E, in via gradata, sull'assunto che, ove pure vi fosse un titolo costituzionale per l'intervento statale, non potrebbe supporre che «l'onere di adeguamento consista [...] nel dovere di prorogare ugualmente tutte le concessioni idroelettriche» e non potrebbe pretendersi di «vincolare la Regione, nel quadro delle proprie competenze, ad una proroga» che non corrisponderebbe «ad alcun principio» e che sarebbe «già illegittima anche per il campo di applicazione diretta delle norme qui impugate».

La erroneità della contestazione proposta in via principale emerge dalla giurisprudenza della Corte (v., da ultimo, sentenza n. 383 del 2005), la quale ha già escluso che la materia delle acque pubbliche utilizzate come fonti di energia possa essere compresa nella categoria residuale individuata dal quarto comma dell'art. 117 della Costituzione.

La questione posta in via gradata è invece parzialmente fondata.

L'obbligo di adeguamento, imposto dalla censurata disposizione statale alle Regioni ricorrenti deve, infatti, ritenersi illegittimo, laddove esso è riferito genericamente a tutti i commi da 483 a 492 e quindi pure ai commi 485, 486, 487 e 488, ritenuti costituzionalmente illegittimi, in quanto aventi natura di dettaglio e rientranti nella materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

Si allega che sul sito [Federalismi.it](http://www.federalismi.it) è stata pubblicata una nota redazionale alla sentenza 1/2008 a cura di Antonio Borzi, consultabile alla seguente pagina:

<http://www.federalismi.it/federalismi/document/24012008144044.pdf?content=Nota%20redazionale%20a%20Corte%20cost.%20sent.%20n.%201%20del%202008%20-%20stato%20-%20documentazione%20->

Ordinanza n. 5 sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, c. 3 della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39 (*Costituzione della Azienda Sanitaria Ospedaliera "Ordine Mauriziano di Torino"*).

L'ordinanza n. 5/2008 della Corte Costituzionale interviene nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 comma 3, della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39 (Costituzione della Azienda Sanitaria Ospedaliera "Ordine Mauriziano di Torino"), promosso dal Tribunale ordinario di Torino nel corso di un giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo in favore della Azienda fornitrice Eli Lilly S.p.A nei confronti sia dell'Azienda Sanitaria Ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino che della Fondazione Ordine Mauriziano di Torino.

Il Tribunale rimettente rileva che la disposizione denunciata violerebbe:

- a) l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, poiché, trasferendo posizioni debitorie da un soggetto ad un altro e incidendo sulla consistenza patrimoniale di quest'ultimo, invaderebbe illegittimamente la materia dell'«ordinamento civile» riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato;
- b) l'art. 120, secondo comma, della Costituzione, in quanto, venendo meno al principio di leale collaborazione, eccederebbe gli ambiti che, ai sensi del decreto-legge n. 277 del 2004, erano stati rimessi alla legislazione regionale;
- c) l'art. 97 della Costituzione, in quanto, prevedendo un immotivato vantaggio a favore di un ente pubblico regionale in danno di una fondazione statale, infrangerebbe il dovere di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione.

La Corte osserva che, successivamente alla emanazione della ordinanza di rimessione (12 dicembre 2006), è mutato il quadro normativo di riferimento in cui si iscrive il giudizio a quo, essendo entrati in vigore la legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), la quale, all'art. 1, comma 1349, detta nuove norme in ordine alla successione della Azienda ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino nei contratti di durata in essere col preesistente Ente Ordine Mauriziano di Torino e il decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, con legge 29 novembre 2007, n. 222, il quale, all'art. 30, dispone il commissariamento della Fondazione Ordine Mauriziano, e prevede espressamente, al comma 3, che «nessuna azione individuale, esecutiva o cautelare, può essere iniziata o proseguita nei confronti della Fondazione Ordine Mauriziano dalla data di entrata in vigore del decreto».

Per le suesposte motivazioni, la Corte restituisce gli atti al giudice rimettente per consentirgli di valutare la incidenza di tali modifiche normative sulla perdurante rilevanza nel giudizio in oggetto della sollevata questione di legittimità costituzionale.

Ordinanza n. 7 sulla questione di legittimità costituzionale della disciplina dettata dalla Regione Marche per l'acquisizione del diritto al subentro nell'assegnazione dell'alloggio nel caso di morte del suo assegnatario.

L'ordinanza 18 gennaio 2008 n. 7 ha dichiarato che è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale - sollevata in riferimento agli artt. 3 e 29 della Costituzione - dell'art. 43, comma 5, della legge regionale delle Marche 22 luglio 1997, n. 44 (Norme in materia di assegnazione, gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica) nella parte in cui prevede che, in caso di ampliamento stabile del nucleo familiare dell'assegnatario di un alloggio di edilizia residenziale pubblica, alla morte dell'assegnatario stesso il nuovo componente acquisisca il diritto al subentro solo dopo due anni dall'autorizzazione dell'Ente gestore.

La Corte costituzionale ha osservato che rientra nella discrezionalità del legislatore bilanciare le esigenze contrapposte della tutela del nucleo familiare assegnatario dell'alloggio con quelle, altrettanto importanti, degli altri nuclei familiari e, conseguentemente, con l'interesse per l'amministrazione di tornare nella disponibilità del bene per poterlo nuovamente inserire in una procedura concorsuale.

Il giudice delle leggi afferma, inoltre, che è del tutto ragionevole che, alla morte dell'assegnatario, nella sola ipotesi di ampliamento del nucleo familiare, il nuovo componente autorizzato all'ampliamento acquisisca il diritto al subentro - come forma di garanzia per evitare il rischio di abusi - soltanto successivamente al decorso di un determinato lasso di tempo dall'autorizzazione rilasciata dall'Ente gestore.

Sentenza n. 9: dichiarato illegittimo l'articolo 1, comma 88 della legge n. 266/2005 (finanziaria 2006) per contrasto con le competenze regionali in materia di governo del territorio.

Con sentenza n. 9, depositata il 25 gennaio 2008, la Corte Costituzionale:

- ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 88, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006) per contrasto con gli articoli 117 e 118 della Costituzione nonché con gli articoli 4, numero 12, e 8 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia.
- ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 88, della legge n. 266/2005, sollevate, in riferimento all'art. 114 Cost., al principio di ragionevolezza e al principio di leale cooperazione, dalla Regione Campania;
- ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 88, della legge n. 266/2005, sollevata, in riferimento all'art. 119 Cost., dalla Regione Emilia-Romagna e dalla Regione Friuli-Venezia Giulia [1].

La Regione Campania e la Regione Emilia-Romagna hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale nei riguardi del comma 88 dell'art. 1 della legge n. 266/2005, impugnato dalle ricorrenti per contrasto con gli articoli 114 (evocato dalla sola Regione Campania), 117, terzo comma, e 118 della Costituzione.

Anche la Regione Friuli-Venezia Giulia ha impugnato l'art. 1, comma 88 della legge n. 266/2005, denunciando la violazione dell'art. 4, numero 12, e dell'art. 8 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

Tutte le ricorrenti lamentano la violazione delle rispettive competenze in materia di governo del territorio o di urbanistica ad opera della disposizione impugnata, che prevedrebbe un eccezionale procedimento di sanatoria edilizia per i beni immobili «appartenenti a Ferrovie dello Stato Spa ed alle società dalla stessa direttamente o indirettamente integralmente controllate» o a coloro che li abbiano acquistati da tali società [2].

I giudici, nel considerare il fondamento dell'intervento legislativo statale in oggetto, non hanno condiviso la tesi dell'Avvocatura dello Stato, che ha sostenuto che il censurato comma 88 avrebbe inteso solo «semplificare la documentazione occorrente per le operazioni di dismissione» degli immobili «appartenenti a Ferrovie dello Stato S.p.a. ed alle società dalla stessa direttamente o indirettamente integralmente controllate», dal momento che, per molteplici motivi, non si riusciva a ricostruire la documentazione relativa alla situazione di tipo urbanistico-edilizio di molti di questi beni. Non ci si troverebbe, quindi, secondo l'Avvocatura, dinanzi ad una ipotesi di condono edilizio ma, semmai, solo ad una speciale procedura per ottenere, entro brevi termini perentori, dai Comuni interessati la documentazione urbanistico-edilizia necessaria per la commercializzazione di questi beni anche da parte dei loro acquirenti [3].

La Corte osserva che la necessità di speciali disposizioni per facilitare la vendita dei beni immobili delle Ferrovie dello Stato, pur in mancanza della documentazione attestante la relativa conformità urbanistico-edilizia, è già stata soddisfatta con il comma 6-bis dell'art. 1 del 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), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 novembre 2001, n. 410, il quale prevede che detti immobili possano essere alienati «con esonero dalla consegna dei documenti relativi alla proprietà e di quelli attestanti la regolarità urbanistica, edilizia e fiscale» [4].

La disposizione impugnata, da parte sua, si caratterizza per la netta prevalenza di elementi caratteristici di una procedura di sanatoria edilizia di tipo straordinario, mentre i profili documentativi, finalizzati alla commercializzazione dei beni in parola da parte degli acquirenti, si configurano come meramente conseguenti ed accessori [5] [6].

La giurisprudenza della Corte successiva alla modificazione del Titolo V della seconda parte della Costituzione e formatasi in relazione al recente condono edilizio previsto dal decreto-legge n. 269 del 2003 (si vedano le sentenze n. 49 del 2006; n. 304, n. 71 e n. 70 del 2005 e n. 196 del 2004), è caratterizzata:

- in primo luogo dalla affermazione secondo cui il legislatore statale può prevedere una sanatoria edilizia straordinaria solo in presenza di gravi situazioni di interesse generale;
- in secondo luogo, dalla riconduzione della competenza legislativa in tema di condono, salvi i soli profili di ordine penale che sono di esclusiva competenza statale, essenzialmente alla materia «governo del territorio», di cui all'art. 117, comma terzo, Cost. ovvero alla materia “urbanistica” per le Regioni a statuto speciale che hanno tale competenza.

La disposizione censurata non supera evidentemente quello «stretto esame di costituzionalità» che questa Corte ha ritenuto indispensabile per legittimare un condono edilizio straordinario: anzitutto, perché non sono ravvisabili esigenze che costituiscano un «ragionevole fondamento» alla reiterazione di un istituto «a carattere contingente e del tutto eccezionale» (sentenze n. 196 del 2004 e n. 427 del 1995), che determina la compressione di valori come «quelli del paesaggio, della cultura, della salute, della conformità dell'iniziativa economica privata all'utilità sociale, della funzione sociale della proprietà» (sentenza n. 427 del 1995), tanto più che la disposizione impugnata segue - quasi senza soluzione di continuità - una sanatoria straordinaria di portata generale appena conclusa. In secondo luogo, la sua disciplina del tutto analitica contrasta con la natura della potestà legislativa delle Regioni ad autonomia ordinaria in tema di «governo del territorio» ed, a maggior ragione, con quella di una Regione ad autonomia speciale, come il Friuli-Venezia Giulia, dotata in materia di potestà legislativa di tipo primario, e con il conseguente «doveroso riconoscimento alla legislazione regionale di un ruolo specificativo - all'interno delle scelte riservate al legislatore nazionale - delle norme in tema di condono» (sentenza n. 196 del 2004).

Infine, viene del tutto negata l'autonomia amministrativa in una materia del genere dei Comuni e delle Regioni.

[1] Nel commento che segue si analizza la questione relativa all'art. 1, comma 88, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, dichiarata fondata dai giudici; per le altre (dichiarate inammissibili) si rinvia alla lettura della sentenza.

[2] Questo avverrebbe, tramite la presunzione che detti immobili siano stati «costruiti in conformità alla legge vigente al momento della loro edificazione» ed

uno speciale procedimento, da avviare entro un triennio dalla data di entrata in vigore della legge, per ottenere la «documentazione che tenga luogo di quella attestante la regolarità urbanistica ed edilizia mancante, in continuità d'uso, anche in deroga agli strumenti urbanistici vigenti». In particolare, vengono indicati dalle ricorrenti, come sintomi evidenti della natura di sanatoria edilizia straordinaria, la previsione, contenuta nella disposizione impugnata, secondo cui la «dichiarazione sostitutiva della concessione» produce «i medesimi effetti di una concessione in sanatoria, a meno che entro sessanta giorni dal suo deposito il Comune non riscontri l'esistenza di un abuso non sanabile ai sensi delle norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia», e la previsione per la quale deve essere versata al Comune una somma pari al 10 o al 30 per cento di quella che sarebbe stata dovuta per il condono edilizio previsto dal decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni dall'articolo 1, comma 1, della legge 24 novembre 2003, n. 326.

[3] La disciplina in esame sarebbe dunque riconducibile, secondo l'Avvocatura dello Stato, a materie di esclusiva competenza statale, e precisamente: alla materia dell'ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal momento che il comma 88 riguarderebbe l'acquisizione della documentazione richiesta per la stipulazione dei contratti di compravendita degli immobili; alla materia dell'ordinamento degli enti pubblici nazionali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., poiché la disciplina, concernendo interventi edilizi realizzati anteriormente alla trasformazione delle Ferrovie dello Stato in società commerciale, riguarderebbe un ente pubblico; al coordinamento dei dati relativi all'amministrazione statale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera r), Cost., in quanto il comma 88 concernerebbe «la raccolta e la documentazione di dati fattuali».

[4] Più in generale, per la alienazione degli immobili degli enti pubblici trasformati in società per azioni l'art. 43, comma 6, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), prevede che gli atti aventi ad oggetto i suddetti beni possano essere validamente compiuti «senza l'osservanza delle norme previste nella citata legge n. 47 del 1985, con il rilascio di una dichiarazione resa ai sensi della legge 4 gennaio 1968, n. 15, e successive modificazioni, attestante, per i fabbricati, la regolarità urbanistico-edilizia con riferimento alla data delle costruzioni e, per i terreni la destinazione urbanistica, senza obbligo di allegare qualsiasi documento probatorio».

La Corte osserva come, attraverso le disposizioni richiamate, il legislatore ha affrontato e disciplinato il problema concernente la commercializzazione di immobili privi della necessaria documentazione urbanistico-edilizia, stabilendo eccezionalmente la non necessità di tale documentazione ovvero la possibilità della sua sostituzione.

[5] D'altra parte, evidenziano i giudici, durante i lavori parlamentari relativi alla disposizione impugnata, appariva pacificamente condivisa l'opinione che si trattasse di una nuova ipotesi di condono straordinario.

[6] La Corte si sofferma sull'analisi del contenuto della disposizione impugnata e focalizza 5 punti:

Essa, anzitutto, pone una presunzione assoluta di «conformità alla legge vigente al momento della loro edificazione» per tutti «i beni immobili appartenenti a Ferrovie dello Stato s.p.a. ed alle società dalla stessa direttamente o indirettamente integralmente controllate». La norma non si riferisce, quindi, alle sole fasi della costruzione del bene o della sua successiva trasformazione sulla base delle speciali normative che disciplinavano questi beni immobili, ma genericamente anche a tutte le successive innovazioni e trasformazioni che fossero comunque intervenute.

In secondo luogo, si prevede che Ferrovie dello Stato spa e le società dalla stessa direttamente o indirettamente controllate integralmente, nonché gli acquirenti dei relativi beni immobili, possono, entro il termine di tre anni dalla entrata in vigore della disposizione impugnata, ottenere una documentazione «che tenga luogo di quella attestante la regolarità urbanistica ed edilizia mancante, in continuità d'uso, anche in deroga agli strumenti urbanistici vigenti». D'altra parte, questa derogabilità alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente è confermata dalla previsione contenuta nella stessa disposizione impugnata, secondo la quale «la dichiarazione sostitutiva produce» effetti sostanziali, e cioè «i medesimi effetti di una concessione in sanatoria».

In terzo luogo, la disposizione impugnata stabilisce che «in nessun caso la dichiarazione sostitutiva potrà valere come una regolarizzazione degli abusi non sanabili ai sensi delle norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia». Il riferimento agli «abusivi non sanabili» richiama evidentemente la categoria delle opere abusive «non suscettibili di sanatoria» di cui all'art. 33 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), e (da ultimo) al comma 27 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, e cioè il limite assoluto posto alle ipotesi di condono edilizio straordinario. Tale riferimento attesta che il legislatore, da un lato, ha richiamato i medesimi limiti previsti per la sanatoria edilizia straordinaria, con ciò ritenendo analoga la natura dell'intervento in esame; dall'altro lato, ha ritenuto ammissibile la sanatoria sostanziale di tutti gli altri interventi abusivi.

In quarto luogo, la previsione della necessità del versamento di una somma pari al 10 o al 30 per cento di quella che sarebbe stata dovuta in base all'Allegato 1 del decreto-legge n. 269 del 2003, il quale individua la tipologia delle opere abusive suscettibili della sanatoria edilizia straordinaria del 2003, nonché l'entità dell'oblazione da corrispondere a tal fine, conferma che l'art. 1, comma 88, della legge n. 266 del 2005 si riferisce ad un fenomeno del tutto analogo.

Si aggiunga, infine, che il meccanismo previsto dalla disposizione impugnata, è destinato ad operare, per espressa previsione, «indipendentemente dalle alienazioni di tali beni».

Sentenza n. 10: dichiarate in parte inammissibili ed in parte infondate le q.l.c. di alcune norme della L. r. Lombardia 24/2006 che prevedono la possibilità di imporre limitazioni del traffico veicolare per la riduzione dell'accumulo degli inquinanti in atmosfera.

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile, con sentenza 25 gennaio 2008 n. 10, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 13, commi 1, 2 e 3, e 22 della legge della Regione Lombardia 11 dicembre 2006, n. 24 (Norme per la prevenzione e la riduzione delle emissioni in atmosfera a tutela della salute e dell'ambiente)

Il Governo, nel ricorso proposto, ha evidenziato che l'art. 13 della citata legge della Regione Lombardia prevede la possibilità di disporre limitazioni alla circolazione di veicoli, finalizzate "alla riduzione dell'accumulo degli inquinanti in atmosfera", e demanda alla Giunta regionale il compito di determinare le misure idonee a tal scopo e le loro modalità di attuazione (commi 1 e 2), ivi compresa l'individuazione (comma 3) degli assi stradali esclusi da tali limitazioni.

L'art. 22 stabilisce una serie di "misure prioritarie di limitazione alla circolazione e all'utilizzo dei veicoli", e segnatamente di quelli non omologati ai sensi della direttiva 91/441/CEE del Consiglio del 26 giugno 1991 (Direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 70/220/CEE concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle misure da adottare contro l'inquinamento atmosferico con le emissioni dei veicoli a motore).

Il Governo ha impugnato le citate disposizioni per supposta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. poiché verrebbero "ad incidere sulle attribuzioni statali in tema di sicurezza e circolazione stradale", riservate in via esclusiva allo Stato, essendo il settore della circolazione dei veicoli ricompreso nella materia "ordine pubblico e sicurezza".

Inoltre, ad avviso del ricorrente, le norme suddette, risultando emanate a tutela della salute, violerebbero "anche" il terzo comma dell'art. 117 Cost., ponendosi come principi fondamentali in una materia oggetto di potestà legislativa concorrente.

Il giudice delle leggi ha affermato quanto segue." la circostanza che le due censure non siano state dedotte in rapporto di subordinazione e, soprattutto, che esse siano state prospettate congiuntamente, senza alcun riferimento, né espresso né implicito, alla interferenza delle norme in contestazione su distinti ambiti materiali, rende contraddittoria e, nella sostanza, poco comprensibile l'impugnazione degli artt. 13 e 22".

La Corte ha accolto la pregiudiziale eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione resistente, la quale lamentava la contraddittorietà delle prospettazioni dedotte, giacché nell'impugnazione del Governo si affermava che la Regione "non avrebbe alcun potere d'intervento, poiché giuridicamente incompetente", ma nel contempo le si "riconosce implicitamente" la potestà di intervenire, "anche se solo con norme di dettaglio".

Nella pronuncia viene ribadito che la Corte, seppur con riferimento ad una fattispecie parzialmente diversa da quella in esame, ha, in generale, ravvisato "profili di contraddittorietà" nella doglianza prospettata, da un lato, evocando una materia "contemplata nel secondo comma dell'art. 117 della Costituzione" e,

dall'altro, richiamando "implicitamente il contenuto del terzo comma dello stesso art. 117" (cfr. sentenza n. 401 del 2007)

Il Governo ha, inoltre, sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27, comma 18, il quale detta la disciplina relativa alle sanzioni da irrogare nell'ipotesi di inosservanza delle prescrizioni di cui al comma 11, individuando, "l'autorità competente, ai sensi degli articoli 17 e 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale)", nel "responsabile dell'ente da cui dipende l'organo accertatore" nonché stabilendo che i proventi della riscossione delle sanzioni irrogate spettino "all'ente accertatore".

Ad avviso del ricorrente la citata disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., poiché individua in modo non consentito "nel responsabile dell'organo di polizia dipendente dallo Stato", il quale abbia effettuato l'accertamento delle infrazioni contemplate dalla medesima legge regionale, "il soggetto competente a ricevere il rapporto, ad emettere l'ordinanza-ingiunzione e a decidere sull'eventuale ricorso" esperito, in via amministrativa, dal trasgressore.

La Corte ha dichiarato che la questione non è fondata poiché deve essere escluso che la norma impugnata rechi un vulnus a prerogative di organi dello Stato, atteso che "l'acquisizione, l'elaborazione e lo scambio di informazioni non determinano, di regola, alcuna lesione di attribuzioni, rispettivamente statali o regionali, ma rappresentano, in realtà, strumenti con i quali si esplica, ad un livello minimo, la leale cooperazione tra Stato e Regioni» (cfr. sentenza n. 42 del 2006).

Infatti, proprio il riferimento all'art. 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), contenuto nella censurata disposizione regionale, deve essere inteso nel senso che il "responsabile dell'ente da cui dipende l'organo accertatore" sia solo l'autorità preposta a presentare il rapporto relativo all'infrazione "all'ufficio regionale competente" (come prescrive, tra l'altro, il terzo comma del predetto art. 17), ferma restando in capo a quest'ultimo la responsabilità di provvedere "ad emettere l'ordinanza-ingiunzione e a decidere sull'eventuale ricorso".

Ordinanza n. 24: dichiarata la non fondatezza sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Basilicata 2 febbraio 2006, n. 1.

Con ordinanza n. 24, deposita l'8 febbraio 2008, la Corte Costituzionale ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Basilicata 2 febbraio 2006, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata - legge finanziaria 2006), sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera e), e 119 della Costituzione.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha censurato questa disposizione nella parte in cui, modificando l'art. 4, comma 6, della legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2005, n. 5 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata - legge finanziaria 2005), fissa il nuovo importo del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi[1].

Ad avviso del ricorrente, tale previsione si porrebbe in contrasto con l'art. 3, comma 29, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), come modificato dall'art. 26 della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004)[2].

Secondo il ricorrente, il rilevato contrasto della norma censurata con il citato art. 3, comma 29, della legge n. 549 del 1995 consisterebbe nel fatto che, nel differenziare le categorie di rifiuti oggetto del tributo con esclusivo e diretto riferimento alla provenienza ed alla natura dei rifiuti stessi anziché alle tipologie di discariche nelle quali è consentito il loro conferimento, la norma censurata avrebbe utilizzato criteri «qualitativi» di determinazione differenziata dell'ammontare del tributo che non corrispondono a quelli fissati dalla norma statale.

Inoltre il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, istituito da una legge statale, non costituisce un "tributo proprio" della Regione, nel senso di cui al vigente art. 119 Cost., e che, pertanto, la disciplina di detto tributo speciale deve ritenersi preclusa alla Regione e che, quindi, che il prospettato contrasto tra la norma regionale impugnata e la norma statale interposta implica la violazione dei limiti di esercizio della potestà legislativa regionale in una materia in cui lo Stato - come costantemente sottolineato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale - ha competenza legislativa esclusiva.

I giudici hanno osservato che, dopo la proposizione del ricorso, la disposizione censurata è stata abrogata a decorrere dal 4 ottobre 2007, senza effetti retroattivi, dall'art. 1 della legge della Regione Basilicata 2 ottobre 2007, n. 16 (Abrogazione dell'articolo 2, comma 1, della legge regionale 2 febbraio 2006, n. 1) e che, conseguentemente, l'interesse del ricorrente alla risoluzione della questione di legittimità costituzionale permane con riferimento al periodo durante il quale ha avuto vigore la disposizione censurata, cioè dal 27 gennaio 2005 al 3 ottobre 2007.

Osserva la Corte costituzionale che la norma impugnata è denunciata dal ricorrente nella parte in cui fissa gli importi del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi in una misura stabilita con esclusivo e diretto riferimento a categorie di rifiuti corrispondenti alla provenienza ed alla natura dei rifiuti stessi, anziché a categorie di rifiuti corrispondenti alle tipologie di discariche nelle quali è consentito il loro conferimento, come invece richiesto dall'art. 3, comma 29, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), come modificato dall'art. 26 della legge 18 aprile 2005 n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004).

Ne consegue che la questione è manifestamente inammissibile per genericità delle censure e che l'illegittimità costituzionale di questa legge regionale può conseguire non già ad una sua qualsiasi difformità dalla corrispondente norma della legge statale, ma esclusivamente alla incompatibilità con tale norma.[3]

Nel caso affrontato, il ricorrente non si dà carico di dimostrare l'incompatibilità delle due suddette diverse fonti normative, perché non lamenta la violazione, da parte della norma denunciata, dei limiti minimi e massimi di ammontare del tributo fissati dalla legge statale con l'art. 3, comma 29, della legge n. 549 del 1995, ma censura genericamente la suddetta disposizione di legge regionale, limitandosi ad affermare che essa utilizza criteri «qualitativi» di determinazione differenziata dell'ammontare del tributo stesso che non corrispondono a quelli fissati dalla norma statale[4].

Da ciò consegue la genericità delle censure prospettate, in contrasto con la necessità che il ricorrente svolga specifiche argomentazioni a sostegno delle proprie doglianze.

[1] Il tributo è fissato nella misura di: «a) Euro 2,00 la tonnellata per i rifiuti dei settori estrattivo, edilizio, lapideo, minerario e metallurgico; b) Euro 10,00 la tonnellata per i rifiuti speciali non pericolosi; c) Euro 20,00 la tonnellata per i rifiuti speciali pericolosi; d) Euro 25,00 la tonnellata per i rifiuti solidi urbani smaltiti tal quali in discariche ubicate in comprensori serviti da impianti di gestione integrata; Euro 7,00 se trattati; e) Euro 15,00 la tonnellata per i rifiuti solidi urbani smaltiti tal quali in discariche ubicate in comprensori sprovvisti di impianti di gestione integrata».

[2] Tale disposizione prevede che «L'ammontare dell'imposta è fissato, con legge della regione entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo, per chilogrammo di rifiuti conferiti: in misura non inferiore ad euro 0,001 e non superiore ad euro 0,01 per i rifiuti ammissibili al conferimento in discarica per i rifiuti inerti ai sensi dell'articolo 2 del d.m. 13 marzo 2003 del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 67 del 21 marzo 2003; in misura non inferiore ad euro 0,00517 e non superiore ad euro 0,02582 per i rifiuti ammissibili al conferimento in discarica per rifiuti non pericolosi e pericolosi ai sensi degli articoli 3 e 4 del medesimo decreto».

[3] Osservano i giudici che «tale incompatibilità può ricorrere solo allorché la legge regionale: a) assoggetta a tributo rifiuti esclusi da tassazione dalla legge statale; b) non assoggetta a tributo rifiuti tassati dalla legge statale medesima; c) comunque

identifica categorie di rifiuti tali da comportare l'applicazione del tributo al di fuori dei minimi e massimi previsti dalla legge statale;

che, in altri termini, la legge statale consente che la legge regionale possa diversificare le categorie di rifiuti, con prelievi fiscali differenziati, ma alla sola condizione che tali categorie regionali siano tutte riconducibili alle categorie statali e che i prelievi fiscali per esse fissati rientrino nei limiti minimi e massimi stabiliti per le corrispondenti categorie statali”.

[4] I giudici rilevano “che, dunque, il ricorrente deduce soltanto che le categorie di rifiuti considerate dalla norma impugnata sono diverse da quelle considerate dalla norma interposta statale e non afferma che tale diversità porta al superamento dei limiti minimi e massimi fissati dalla predetta norma statale;

che, inoltre, il medesimo ricorrente non precisa né se esistano categorie di rifiuti prese in considerazione dalla legge regionale che non siano riconducibili a quelle della legge statale, né se possano configurarsi categorie di rifiuti prese in considerazione dalla legge statale le quali non siano, però, rapportabili a quelle previste dalla censurata legge regionale”.

Sentenza n. 27: dichiarata illegittima una disposizione della legge della Regione Abruzzo che prevede la possibilità di conferire l'incarico (sia pure a tempo determinato) di responsabili delle segreterie dei gruppi consiliari a personale esterno privo dei requisiti prescritti, invece, per il personale interno.

Con sentenza 21 febbraio 2008 n. 27 la Corte costituzionale si è pronunciata sulla legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 20 e 22, e 2 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2006 n. 16 (Disposizioni di adeguamento normativo per il funzionamento delle strutture e per la razionalizzazione della finanza regionale al fine di concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica).

La pronuncia ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, con riferimento agli artt. 3 e 97 della Cost., dell'art. 1, comma 22 della citata legge regionale, nella parte in cui dispone l'eliminazione della necessità del possesso dei requisiti per l'accesso alla categoria D ai fini dell'assunzione a tempo determinato, per violazione dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

L'articolo in questione ha apportato modifiche al comma 3 dell'art. 6 della legge della Regione Abruzzo 9 maggio 2001, n. 18 (Consiglio regionale dell'Abruzzo, autonomia e organizzazione). Quest'ultima norma si occupa dei responsabili delle segreterie dei gruppi consiliari e, nella sua prima formulazione, stabiliva che «la responsabilità delle segreterie può essere attribuita a personale di categoria "D" o a personale assunto con rapporto di lavoro a tempo determinato in possesso dei requisiti per l'accesso alla categoria "D"».

Successivamente l'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 12 novembre 2004 n. 39 (Interpretazione autentica della L.R. n. 18/2001 concernente: Consiglio regionale dell'Abruzzo, autonomia e organizzazione), ha disposto che la norma in questione deve essere interpretata nel senso che la responsabilità delle segreterie può essere attribuita anche a dipendenti regionali che, pur non essendo formalmente inquadrati nella categoria D, sono tuttavia in possesso dei relativi requisiti d'accesso.

L'art. 1, comma 22 della legge regionale 16/ 2006 è anch'esso intervenuto sul comma 3 dell'art. 6 della legge reg. n. 18 del 2001 ed ha soppresso l'inciso relativo ai requisiti che, secondo l'originaria versione della norma, il soggetto esterno doveva possedere per poter ricoprire l'incarico di responsabile della segreteria.

A seguito di tale modifica, pertanto, attualmente, l'incarico in oggetto può essere attribuito:

- a dipendenti regionali inquadrati nella categoria D;
- a dipendenti regionali non inquadrati nella categoria D, ma in possesso dei requisiti per l'accesso alla categoria D;
- ad esterni assunti con apposito contratto a tempo determinato, siano o meno in possesso dei requisiti richiesti per l'accesso alla categoria D.

La Corte afferma che è palese l'irragionevolezza della suddetta disposizione che, abrogando le parole "in possesso dei requisiti per l'accesso alla categoria D" nell'art. 6, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 9 maggio 2001, n. 18 (Consiglio regionale dell'Abruzzo, autonomia e organizzazione), senza alcuna ragione giustificatrice, richiede:

- da un lato, ad alcune categorie di aspiranti all'incarico (i dipendenti interni all'amministrazione regionale) determinati requisiti (quelli previsti per l'accesso alla categoria D);
- dall'altro, ne prescinde per altre categorie di possibili interessati (i soggetti esterni all'amministrazione).

Il giudice delle leggi ritiene che "tale irragionevolezza ridonda anche in violazione del principio del buon andamento dell'amministrazione, perché la previsione dell'assunzione (sia pure a tempo determinato) di personale, sfornito dei requisiti normalmente richiesti per lo svolgimento delle funzioni che è destinato ad espletare", determina l'inserimento nell'organizzazione pubblica di soggetti che non offrono le necessarie garanzie di professionalità e competenza.

Per quanto attiene l'altra norma oggetto di censura, ovvero l'art. 1, comma 20, della legge regionale suddetta, il ricorrente sostiene, in primis, che tale norma, nel sostituire il comma 4 dell'art. 8 della legge della Regione Abruzzo 9 maggio 2001, n. 17 (Disposizioni per l'organizzazione ed il funzionamento delle strutture amministrative di supporto agli organi elettivi della Giunta regionale), dispone quanto segue:

«Ai dipendenti con mansioni di autista in servizio presso la Giunta regionale e il Consiglio regionale è corrisposta una indennità omnicomprensiva in sostituzione degli istituti relativi allo straordinario, reperibilità, rischio e turnazione»

La medesima norma stabilisce altresì che «la Giunta regionale e l'Ufficio di Presidenza con cadenza biennale possono rideterminare, previa concertazione sindacale, in armonia con i principi di contenimento della spesa per la finanza pubblica, le indennità di cui al presente comma».

Ad avviso del ricorrente si tratta di disposizione riconducibili alla materia «tutela e sicurezza del lavoro», oggetto di legislazione concorrente, e, quindi, illegittima per contrasto con il principio fondamentale espresso dall'art. 45 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) il quale, al comma 1, dispone che «Il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi» e disciplina, pertanto, i rapporti tra rappresentanze sindacali ed enti datori di lavoro con una normativa necessariamente uniforme su tutto il territorio nazionale.

Il citato art. 45 impone, a parere del ricorrente, che le singole voci componenti del trattamento economico dei dipendenti pubblici siano determinate con il contratto collettivo ed esclude che la fonte legislativa possa intervenire in materia.

Ad avviso del ricorrente l'illegittimità della norma regionale "è ancor più evidente se si considera che essa non ha stabilito alcunché a proposito del procedimento per la determinazione dell'indennità da essa prevista, determinazione alla quale, pertanto, dovrà necessariamente provvedere una legge successiva, come confermato anche dalla nuova formulazione dell'art. 8, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 17 del 2001".

La Corte ha dichiarato che la questione, nei termini in cui è stata formulata, è inammissibile.

La questione proposta dalla Difesa erariale, infatti, risulta diversa da quella che il Consiglio dei ministri aveva inteso prospettare con proprio atto formale: in

questa maniera, è stata introdotta una questione di legittimità costituzionale che, per essere sostanzialmente non conforme a quella oggetto della delibera governativa, rimane priva del suo pertinente presupposto giuridico.

Riguardo all'art. 2 della legge reg. medesima, il ricorrente ha successivamente rinunciato all'impugnazione e la Regione ha accettato tale rinuncia.

Ordinanza n. 32: ribadito che l'edilizia residenziale pubblica rientra fra le materie di competenza residuale delle regioni.

La Corte costituzionale con ordinanza del 21 febbraio 2008 n. 32 afferma che è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale - sollevata in riferimento agli artt. 3, 47, 117, commi secondo, lettera m), e terzo, 101, 102, 103, 104 e 111 della Costituzione - dell'art. 3, comma 41-bis, della legge della Regione Lombardia 5 gennaio 2000, n. 1, introdotto dall'art. 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 8 febbraio 2005, n. 7, nella parte in cui prevede, tra i requisiti per la presentazione delle domande di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, che «i richiedenti devono avere la residenza o svolgere attività lavorativa in Regione Lombardia da almeno cinque anni per il periodo immediatamente precedente alla data di presentazione della domanda».

In particolare quanto alla violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione anche in relazione all'art. 47 Cost., e dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., la questione è stata ritenuta manifestamente infondata, perché la materia di cui trattasi rientra nella competenza residuale delle Regioni e non investe, in ogni caso, la problematica della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale.

In proposito, la Corte costituzionale ha avuto anche di recente modo di ribadire come «una specifica materia "edilizia residenziale pubblica" non compare tra quelle elencate nel secondo e terzo comma dell'art. 117 Cost.»(da ultimo, sentenza n. 94 del 2007), così che esiste un terzo livello normativo che rientra nel quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, il quale investe, appunto, la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica e, conseguentemente, coinvolge la individuazione dei criteri di assegnazione degli alloggi dei ceti meno abbienti.

Ordinanza n. 38: dichiarato inammissibile il ricorso proposto dal Comitato promotore dei referendum elettorali tendente a sindacare la data fissata dal Governo per l'espletamento dei referendum stessi.

Con ordinanza 25 febbraio 2008 n. 38 la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Comitato promotore dei referendum elettorali tendente a sindacare la data fissata dal Governo per l'espletamento dei referendum stessi.

Il ricorso è stato promosso a seguito della deliberazione del Consiglio dei Ministri del 5 febbraio 2008 che ha fissato al 18 maggio 2008 la data di svolgimento dei referendum dichiarati ammissibili (1), di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente e della automatica sospensione (2) dei medesimi referendum.

La Corte ha dichiarato che non rientra, infatti, nella sfera di attribuzioni, costituzionalmente garantita, del comitato promotore, il potere di sindacare, adducendo una sorta di eccesso di potere da "sviamento dalla causa tipica", la scelta governativa in ordine al momento in cui procedere all'espletamento delle operazioni di voto.

La Consulta ha osservato in proposito che l'art. 34, primo comma, della legge n. 352/1970 (3) attribuisce al Consiglio dei Ministri un ampio potere di valutazione nell'effettuare la proposta al Presidente della Repubblica, al quale spetta l'adozione del relativo provvedimento formale, sia in ordine al momento di indizione del referendum, sia per quanto attiene alla fissazione della data della consultazione referendaria, ponendo quale unico limite inderogabile che le relative operazioni di voto si svolgano tra il 15 aprile e il 15 giugno.

La precedente giurisprudenza, in relazione ad una fattispecie che presenta aspetti di analogia con la questione in esame, aveva già avuto modo di affermare che "rientra nella sfera delle attribuzioni del comitato la pretesa allo svolgimento delle operazioni di voto referendario, una volta compiuta la procedura di verifica della legittimità e della costituzionalità delle relative domande; ma non anche - in assenza di situazioni eccezionali - la pretesa di interferire sulla scelta governativa, tra le molteplici, legittime opzioni, della data all'interno del periodo prestabilito" (cfr. ordinanze n. 198 del 2005 e n. 131 del 1997).

Il giudice delle leggi, nel ribadire la validità di tale indirizzo interpretativo, ritiene che tra le "molteplici, legittime opzioni" rientra anche quella relativa alla data in cui adottare, dopo la declaratoria di ammissibilità del referendum da parte della Corte, il provvedimento di indizione del referendum stesso (nella specie, 5 febbraio 2008) e quella relativa allo svolgimento delle operazioni di voto (nella specie, 18 maggio 2008)

E' stato quindi escluso che rientri nella sfera di attribuzioni, costituzionalmente garantita, del comitato promotore, il potere di sindacare, adducendo una sorta di eccesso di potere da "sviamento dalla causa tipica", la scelta governativa in ordine al momento in cui procedere all'espletamento delle operazioni di voto.

Il comitato promotore, nella sua veste di organismo competente a dichiarare la volontà dei sottoscrittori del referendum, pur essendo titolare di un potere, di natura costituzionale, teso a garantire che sia concretamente effettuata la competizione referendaria, "non può vedere esteso tale potere anche per quanto

attiene alle specifiche modalità organizzative di essa, rispetto alle quali operano pienamente le facoltà del Governo".

Ne consegue che, mentre è suscettibile di essere sindacata con lo strumento del conflitto di attribuzioni ogni iniziativa di altri poteri, eventualmente finalizzata a paralizzare quella referendaria, non può ritenersi consentito al comitato promotore di contestare con il medesimo mezzo i momenti procedurali lasciati alla valutazione di altri soggetti istituzionali, che non siano incompatibili con la certezza della effettuazione del referendum stesso.

(1) I referendum sono stati dichiarati ammissibili con le sentenze della Corte costituzionale numeri 15, 16 e 17 del 2008.

(2) Tale sospensione è determinata dall'art. 34, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), il quale così recita:

"Nel caso di anticipato scioglimento delle Camere o di una di esse, il referendum già indetto si intende automaticamente sospeso all'atto della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto del Presidente della Repubblica di indizione dei comizi elettorali per la elezione delle nuove Camere o di una di esse".

(3) L'art. 34, comma 1, della legge 25 maggio 1970, n. 352 così recita:

"Ricevuta comunicazione della sentenza della Corte costituzionale, il Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, indice con decreto il referendum, fissando la data di convocazione degli elettori in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno".

Sentenza n. 45: dichiarata l'illegittimità dell'art. 1, comma 796, lettera n), della legge finanziaria 2007 nella parte in cui pone vincoli puntuali di destinazione di fondi in materia di edilizia sanitaria.

La Corte Costituzionale, con ricorso della Regione Veneto, è stata chiamata a giudicare la legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 796, lettera n), e 808, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. e 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Con sentenza n. 45 del 3 marzo 2008, la Corte dichiara:

- l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 796, lettera n), della legge n. 296 del 2006, limitatamente alle seguenti parole: «Il maggior importo di cui alla presente lettera è vincolato per 500 milioni di euro alla riqualificazione strutturale e tecnologica dei servizi di radiodiagnostica e di radioterapia di interesse oncologico con prioritario riferimento alle regioni meridionali ed insulari, per 100 milioni di euro ad interventi per la realizzazione di strutture residenziali dedicate alle cure palliative con prioritario riferimento alle regioni che abbiano completato il programma realizzativo di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 450, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 39, e che abbiano avviato programmi di assistenza domiciliare nel campo delle cure palliative, per 100 milioni di euro all'implementazione e all'ammodernamento dei sistemi informatici delle aziende sanitarie ed ospedaliere e all'integrazione dei medesimi con i sistemi informativi sanitari delle regioni e per 100 milioni di euro per strutture di assistenza odontoiatrica»;
- inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 808, della legge n. 296 del 2006, promossa, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 808, della legge n. 296 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 3, 117 e 119 Cost. ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Art. 1, comma 796, lettera n) della legge n. 296 del 2006.

Entrando nel merito della sentenza, la prima censura riguarda l'articolo 1, il comma 796, lettera n) il quale dispone che: «Per garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2007-2009, in attuazione del protocollo di intesa tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per un patto nazionale per la salute sul quale la Conferenza delle regioni e delle province autonome, nella riunione del 28 settembre 2006, ha espresso la propria condivisione». Il comma in oggetto dà attuazione al «Patto nazionale per la salute», stipulato dal Governo, dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano in data 28 settembre 2006.

La disposizione censurata è stata oggetto di modifiche da parte dei commi 279 e 280 dell'art. 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008).

Le modifiche sono consistite, fra l'altro, nell'ulteriore incremento dello stanziamento per l'edilizia sanitaria (portato a 23 miliardi di euro), nell'aggiunta di ulteriori vincoli di destinazione e nella variazione dell'importo di alcune somme vincolate. Nel presente giudizio, però, questa Corte è chiamata ad esaminare le censure rivolte al testo originario della lettera n) del comma 796, che ha trovato applicazione dal 1° gennaio 2007 al 31 dicembre 2007.

La lettera n) del comma 796, nella formulazione originaria, oggetto della censura regionale, stabiliva che, «ai fini del programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico, l'importo fissato dall'articolo 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67, e successive modificazioni, come rideterminato dall'articolo 83, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, è elevato a 20 miliardi di euro, fermo restando, per la sottoscrizione di accordi di programma con le regioni e l'assegnazione di risorse agli altri enti del settore sanitario interessati, il limite annualmente definito in base alle effettive disponibilità di bilancio. Il maggior importo di cui alla presente lettera è vincolato per 500 milioni di euro alla riqualificazione strutturale e tecnologica dei servizi di radiodiagnostica e di radioterapia di interesse oncologico con prioritario riferimento alle regioni meridionali ed insulari, per 100 milioni di euro ad interventi per la realizzazione di strutture residenziali dedicate alle cure palliative con prioritario riferimento alle regioni che abbiano completato il programma realizzativo di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 450, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 39, e che abbiano avviato programmi di assistenza domiciliare nel campo delle cure palliative, per 100 milioni di euro all'implementazione e all'ammodernamento dei sistemi informatici delle aziende sanitarie ed ospedaliere e all'integrazione dei medesimi con i sistemi informativi sanitari delle regioni e per 100 milioni di euro per strutture di assistenza odontoiatrica. Il riparto fra le regioni del maggiore importo di cui alla presente lettera è effettuato con riferimento alla valutazione dei bisogni relativi ai seguenti criteri e linee prioritarie:

- 1) innovazione tecnologica delle strutture del Servizio sanitario nazionale, con particolare riferimento alla diagnosi e terapia nel campo dell'oncologia e delle malattie rare;
- 2) superamento del divario Nord-Sud;
- 3) possibilità per le regioni che abbiano già realizzato la programmazione pluriennale, di attivare una programmazione aggiuntiva;
- 4) messa a norma delle strutture pubbliche ai sensi dell'atto di indirizzo e coordinamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1997, pubblicato nel supplemento ordinario n. 37 alla Gazzetta Ufficiale n. 42 del 20 febbraio 1997;
- 5) premialità per le regioni sulla base della tempestività e della qualità di interventi di ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico già eseguiti per una quota pari al 10 per cento».

Tale norma, secondo la Regione ricorrente, incide sulle materie «tutela della salute», di competenza legislativa concorrente, ed «edilizia sanitaria» di competenza residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

La norma impugnata aumenta uno stanziamento preesistente e lo vincola alle su riportate destinazioni, perpetua ed aggrava l'esistenza di un intervento statale che, in materie di competenza esclusiva o concorrente della Regione, a

seguito della riforma del titolo V, non è più compatibile con il dettato costituzionale degli artt. 117, 118 e 119 Cost..

Più precisamente, si osserva come la norma di cui alla lettera n) del comma 796 preveda un finanziamento a destinazione vincolata che non ha le caratteristiche né del fondo perequativo previsto dall'art. 119, terzo comma, Cost., né degli speciali stanziamenti di cui al quinto comma della medesima disposizione costituzionale. Pertanto, la norma impugnata violerebbe il citato art. 119 Cost. e, «di conseguenza», gli artt. 117 e 118 Cost.

La stessa ricorrente afferma che, qualora la Corte costituzionale ritenesse di dover ricondurre la previsione di cui alla lettera n) del comma 796 alla fattispecie prevista dall'art. 119, quinto comma, Cost., comunque la norma sarebbe lesiva del principio di leale collaborazione, in quanto, pur incidendo su ambiti di competenza delle Regioni, non prevede il coinvolgimento di queste ultime nella programmazione e nel riparto dei fondi in questione.

Quale ultima eccezione, la ricorrente ritiene che l'«irrazionale preferenza accordata alle "regioni meridionali ed insulari"», nella destinazione dei 500 milioni di euro per la riqualificazione strutturale e tecnologica dei servizi di radiodiagnostica e di radioterapia di interesse oncologico, determini la violazione dell'art. 3 Cost, nonché del principio del buon andamento delle pubbliche amministrazioni, sancito dall'art. 97 Cost..

La Corte costituzionale, dopo aver sinteticamente ricostruito l'evoluzione normativa in tema di investimenti nell'edilizia sanitaria, ritiene che la questione di legittimità costituzionale del comma 796, lettera n), è fondata.

Per arrivare a questa conclusione, la Corte affronta la questione ragionando sulle diverse parti che compongono il comma.

Con riguardo al primo inciso della lettera n) del comma 796, la Corte ritiene che si limiti ad aumentare la cifra destinata ad investimenti nel campo dell'edilizia sanitaria, nulla innovando rispetto alle procedure stabilite dalla previgente disciplina, ivi comprese le forme istituzionali di coinvolgimento delle Regioni e di accordo con le stesse.

Tale proposizione normativa riproduce, in modo pressoché letterale, quanto si trova scritto nel Protocollo di intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sul «Patto per la salute» del 28 settembre 2006 (punto 4.1).

Inoltre la Corte ricorda (richiamando l'orientamento espresso con la sentenza n. 105 del 2007) che le materie di pertinenza delle disposizioni impuginate - riguardanti l'edilizia sanitaria - sono la «tutela della salute» ed il «governo del territorio», entrambe appartenenti alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost..

Si deve escludere pertanto che tali materie rientrino nella competenza legislativa residuale delle Regioni di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost., secondo quanto sostenuto dalla ricorrente, o, al contrario, nella competenza esclusiva dello Stato, e segnatamente nei «rapporti dello Stato con l'Unione europea» (art. 117, secondo comma, lettera a, Cost.) e nella «perequazione delle risorse finanziarie» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), come sostenuto dal resistente.

Ne consegue che nessuna violazione dell'autonomia regionale si rinviene in una disposizione di mero incremento delle disponibilità finanziarie destinate all'edilizia sanitaria, peraltro concordato con le Regioni mediante un atto formale di intesa, di cui la norma suindicata si pone come pedissequa attuazione in sede legislativa.

L'analisi poi si sposta all'ultima parte della medesima lettera n), e precisamente di quella in cui si legge: «Il riparto tra le regioni del maggiore importo di cui alla presente lettera è effettuato con riferimento alla valutazione dei bisogni relativi ai seguenti criteri e linee prioritarie: 1) innovazione tecnologica delle strutture del Servizio sanitario nazionale, con particolare riferimento alla diagnosi e terapia nel campo dell'oncologia e delle malattie rare; 2) superamento del divario Nord-Sud; 3) possibilità per le regioni che abbiano già realizzato la programmazione pluriennale di attivare una programmazione aggiuntiva; 4) messa a norma delle strutture pubbliche ai sensi dell'atto di indirizzo e coordinamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1997, pubblicato nel supplemento ordinario della Gazzetta Ufficiale n. 42 del 20 febbraio 1997; 5) premialità per le regioni sulla base della tempestività e della qualità di interventi di ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico già eseguiti per una quota pari al 10 per cento».

La Corte sostiene che si tratta di principi fondamentali dettati dalla legge statale in ambiti materiali che ricadono - come chiarito prima - nella potestà legislativa concorrente. Tali principi sono peraltro integralmente e letteralmente trascritti dal già citato Protocollo di intesa (punto 4.1), approvato dallo Stato e dalle Regioni e Province autonome.

Non si riscontra quindi la lesione, denunciata dalla ricorrente, dell'autonomia legislativa delle Regioni.

Infine, la Corte affronta la parte centrale della lettera n) censurata, e precisamente per quella in cui si legge: «Il maggior importo di cui alla presente lettera è vincolato per 500 milioni di euro alla riqualificazione strutturale e tecnologica dei servizi di radiodiagnostica e di radioterapia di interesse oncologico con prioritario riferimento alle regioni meridionali ed insulari, per 100 milioni di euro ad interventi per la realizzazione di strutture residenziali dedicate alle cure palliative con prioritario riferimento alle regioni che abbiano completato il programma realizzativo di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 450, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 39, e che abbiano avviato programmi di assistenza domiciliare nel campo delle cure palliative, per 100 milioni di euro all'implementazione e all'ammodernamento dei sistemi informatici delle aziende sanitarie ed ospedaliere e all'integrazione dei medesimi con i sistemi informativi sanitari delle regioni e per 100 milioni di euro per strutture di assistenza odontoiatrica».

Sul punto la Corte afferma che la proposizione normativa sopra riportata pone dei vincoli puntuali di destinazione di fondi in ambiti materiali appartenenti alla potestà legislativa concorrente, con ciò violando l'art. 119, terzo comma, e l'art. 117, terzo comma, Cost., secondo quanto affermato, con giurisprudenza costante, da questa Corte (ex plurimis, sentenze n. 105 del 2007, n. 118 del 2006 e n. 423 del 2004).

Art. 1, comma 808, della legge n. 296 del 2006

La seconda censura attiene l'art. 1, comma 808, della legge n. 296 del 2006, il quale stabilisce che «Per il proseguimento dell'intervento speciale per la diffusione degli screening oncologici di cui all'articolo 2-bis del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2004, n. 138, è autorizzata la spesa di 20 milioni di euro per l'anno 2007 e 18 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009, per la concessione da parte del Ministero della salute di finanziamenti finalizzati alle regioni meridionali ed insulari».

In particolare la ricorrente ritiene che tale norma preveda un finanziamento a destinazione vincolata in un ambito materiale («tutela della salute») di competenza legislativa concorrente, con conseguente violazione degli artt. 119 e 117 Cost. e non può essere ricondotto alla fattispecie prevista dall'art. 119, quinto comma, Cost. Infatti i fondi speciali previsti da quest'ultima norma devono essere indirizzati a determinate Regioni, non valendo in tal senso il generico riferimento alle «regioni meridionali ed insulari».

Non solo: il comma 808, destinando un finanziamento solo a queste realtà regionali, violerebbe l'art. 3 Cost., in quanto darebbe luogo ad «un'irragionevole disparità di trattamento tra Regioni, con nocimento anche per il buon andamento, previsto e sancito all'art. 97 Cost.».

Secondo la Regione Veneto, sostiene che, quand'anche la Corte costituzionale ritenesse di dover ricondurre la previsione di cui al comma 808 alla fattispecie prevista dall'art. 119, quinto comma, Cost., anche per questo comma sussisterebbe una violazione del principio di leale collaborazione, poiché la norma impugnata, pur incidendo su ambiti di competenza delle Regioni, non prevede il coinvolgimento di queste ultime nella programmazione e nel riparto dei fondi in questione.

Preliminarmente, la Corte dichiarata inammissibile la questione, con riferimento all'art. 97 Cost., in quanto le violazioni denunciate non ridondano in una lesione della sfera di attribuzioni legislative costituzionalmente garantite delle Regioni e il detto parametro non è perciò evocabile, da parte delle ricorrenti, nell'ambito di un procedimento in via principale (ex plurimis, sentenze numeri 401, 387, 184 e 98 del 2007).

La questione di legittimità costituzionale del citato comma 808 con riferimento agli artt. 3, 117 e 119 Cost. ed al principio di leale collaborazione, non è fondata.

La disposizione censurata prevede lo stanziamento di 20 milioni di euro per l'anno 2007 e di 18 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009 per la concessione, da parte del Ministero della salute, di finanziamenti finalizzati alle Regioni meridionali e insulari, allo scopo di assicurare il proseguimento dell'intervento speciale per la diffusione degli screening oncologici di cui all'art. 2-bis del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81 (Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 maggio 2004, n. 138.

La Corte, infatti ritiene che gli interventi previsti dalla disposizione censurata rientrano sicuramente nei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e ricadono pertanto nella sfera della potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

La censura proposta nel ricorso della Regione Veneto è priva di fondamento.

Per quanto poi attiene al principio di leale collaborazione, la materia è di competenza esclusiva dello Stato e comunque le Regioni sono state ampiamente coinvolte nel processo decisionale che ha condotto alla precisazione degli ambiti e delle modalità di intervento in materia di diagnosi precoce dei tumori.

La Corte, infine, ritiene non fondata la censura relativa alla finalizzazione dei finanziamenti alle Regioni meridionali ed insulari in quanto la norma concretizza un intervento speciale ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost., rispettando le condizioni in esso previste e poste in chiaro dalla giurisprudenza di questa Corte (ex plurimis, sentenze n. 105 del 2007, n. 451 del 2006, n. 219 del 2005 e n. 16 del 2004).

In particolare, nel caso in esame, vengono in rilievo il principio di solidarietà sociale e l'obiettivo di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, indicati, tra gli altri, dalla norma costituzionale citata come condizioni e finalità che giustificano interventi speciali di perequazione in favore di Regioni ritenute dal legislatore meno dotate, per differenti situazioni di reddito e di sviluppo, di strumenti atti a garantire un'adeguata fruizione di servizi indispensabili alla tutela della salute.

Sentenza n. 50: dichiara l'illegittimità di alcune disposizioni della legge finanziaria 2007 in materia di autonomia finanziaria e legislativa regionale.

La Corte, pronunciandosi sulla illegittimità costituzionale delle norme statali che prevedono finanziamenti a destinazione vincolata in materie di competenza regionale residuale ovvero concorrente senza il coinvolgimento delle Regioni, dichiara illegittimi i commi 389, 635, 1252, 1261 e 1267 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 - legge finanziaria 2007.

L'art. 119 della Costituzione, nel testo novellato a seguito della riforma del Titolo V, anche in mancanza di apposite norme di attuazione, pone comunque precisi limiti al legislatore statale nella disciplina delle modalità di finanziamento delle funzioni spettanti al sistema delle autonomie, non essendo consentiti finanziamenti statali a destinazione vincolata in materie di competenza regionale residuale ovvero concorrente, in quanto ciò si risolverebbe in uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di loro competenza.

Nella motivazione della sentenza in rassegna si ricorda che la stessa Corte costituzionale in precedenza ha puntualizzato che le funzioni attribuite alle Regioni *«ricomprendono pure la possibilità di erogazione di contributi finanziari a soggetti privati, dal momento che in numerose materie di competenza regionale le politiche pubbliche consistono appunto nella determinazione di incentivi economici ai diversi soggetti che vi operano e nella disciplina delle modalità per la loro erogazione»* (Corte cost., sentenza n. 423 del 2004, punto 7.6.).

E' stato aggiunto che la disciplina di Fondi vincolati, che ha normalmente anche un contenuto dettagliato, in ambiti materiali di pertinenza regionale si pone pure in contrasto con il sistema di riparto delle competenze normative delineato dall'art. 117 della Costituzione.

La sentenza in rassegna ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 389, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), il quale, allo scopo di *«incentivare l'abbattimento delle barriere architettoniche negli esercizi commerciali»*, prevede la istituzione presso il Ministero dello sviluppo economico di un Fondo con una dotazione di 5 milioni di euro *«destinato all'erogazione di contributi ai gestori di attività commerciali per le spese documentate e documentabili sostenute entro il 31 dicembre 2007 per l'eliminazione delle barriere architettoniche nei locali aperti al pubblico»*. La norma stabilisce, inoltre, che entro settanta giorni dalla data di entrata in vigore della stessa legge *«il Ministro dell'economia e delle finanze, con proprio decreto, adottato d'intesa con i Ministri dello sviluppo economico e della solidarietà sociale, definisce modalità, limiti e criteri per l'attribuzione dei contributi di cui al presente comma»*.(1)

Quest'ultima disposizione si pone infatti in contrasto con il riparto delle competenze legislative, nonché con il sistema di autonomia finanziaria delle Regioni, quali configurati dalla riforma del Titolo V.

La Corte ha inoltre dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 635, legge finanziaria 2007, il quale prevede che, *«al fine di dare il necessario sostegno alla funzione pubblica svolta dalle scuole paritarie nell'ambito del*

sistema nazionale di istruzione, a decorrere dall'anno 2007, gli stanziamenti, iscritti nelle unità previsionali di base "Scuole non statali" dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione, sono incrementati complessivamente di 100 milioni di euro, da destinare prioritariamente alle scuole dell'infanzia» (3); tale norma, infatti, nella parte in cui prevede un finanziamento vincolato in un ambito materiale di spettanza regionale, si pone in contrasto con gli artt. 117, quarto comma, e 119 della Costituzione.

La Corte ha altresì dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 1252 (in riferimento ai commi 1250 e 1251) dell'art. 1 della legge finanziaria 2007, nella parte in cui non contiene, dopo le parole «con proprio decreto», le parole «da adottare d'intesa con la Conferenza unificata». Il giudice delle leggi, ha osservato che il riferimento contenuto nelle disposizioni relative all'istituzione e al finanziamento dell'Osservatorio nazionale, la cui disciplina, attenendo alle modalità organizzative della struttura in esame, rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.

Sono, invece, riconducibili sia alla materia dell'ordinamento civile che a quella dell'organizzazione amministrativa dello Stato (art. 117, secondo comma, lettere l e g, Cost.), le disposizioni che prevedono la finalizzazione dei finanziamenti al sostegno delle adozioni internazionali e a garanzia del pieno funzionamento della relativa Commissione.

La Corte ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1261 della legge finanziaria 2007, nella parte in cui non contiene, dopo le parole «il Ministro per i diritti e le pari opportunità» le parole «previa acquisizione del parere della Conferenza unificata»; tale norma infatti prevede che il Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, di cui all'articolo 19, comma 3, del citato decreto-legge n. 223 del 2006 «è incrementato di 40 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, di cui una quota per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, da destinare al Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere» e che «il Ministro per i diritti e le pari opportunità, con decreto emanato di concerto con i Ministri della solidarietà sociale, del lavoro e della previdenza sociale, della salute e delle politiche per la famiglia, stabilisce i criteri di ripartizione del Fondo, che dovrà prevedere una quota parte da destinare all'istituzione di un Osservatorio nazionale contro la violenza sessuale e di genere e una quota parte da destinare al piano d'azione nazionale contro la violenza sessuale e di genere».

Infine la pronuncia ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost., dell'art. 1, comma 1267 della legge finanziaria 2007 il quale istituisce presso il Ministero della solidarietà sociale, un Fondo, a cui è assegnata la somma di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, finalizzato a «favorire l'inclusione sociale dei migranti e dei loro familiari». Ha osservato la Corte che il comma 1267 nell'istituire un Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati, ha inteso perseguire, come risulta anche dalla stessa denominazione del Fondo, una chiara finalità di politica sociale, prevedendo uno stanziamento di risorse finanziarie al fine di assicurare l'adozione delle suddette misure di assistenza.

Ne consegue che la norma in questione, non prevedendo un intervento pubblico connesso alla programmazione dei flussi di ingresso ovvero al soggiorno degli stranieri nel territorio nazionale, non rientra nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di immigrazione, ma inerisce ad ambiti materiali

regionali, quali quelli dei servizi sociali e dell'istruzione (Corte cost., sentenza n. 300 del 2005

(1) Analoga a quella oggetto del giudizio era stata già esaminata con la sentenza n. 423 del 2004, che ha scrutinato, tra l'altro, l'art. 3, comma 116, lettera b), della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004). Detta disposizione stabiliva che il disposto incremento della dotazione del Fondo nazionale per le politiche sociali dovesse essere utilizzato per la finalità dell'abbattimento delle barriere architettoniche di cui alla legge 9 gennaio 1989, n. 13 (Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati).

In quella occasione la Corte aveva già ritenuto che la citata disposizione, ponendo precisi vincoli di destinazione nella materia dei servizi sociali, violasse gli artt. 117 e 119 della Costituzione. Tale materia identifica, infatti, tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia (art. 128, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59»; sentenza n. 287 del 2004).

Da ciò consegue che il comma in questione, prevedendo un finanziamento vincolato in una materia di spettanza residuale delle Regioni, viola l'autonomia finanziaria e legislativa regionale. Né è idonea ad escludere il suddetto contrasto la circostanza che le somme stanziare (per le relative spese sostenute entro il 31 dicembre 2008) sono attribuite direttamente a soggetti privati, in quanto, come questa Corte ha già chiarito, le funzioni attribuite alle Regioni «ricomprendono pure la possibilità di erogazione di contributi finanziari a soggetti privati» (v. la citata sentenza n. 423 del 2004, punto 7.6. del Considerato in diritto). Pertanto, la disposizione censurata si pone in contrasto con il riparto delle competenze legislative, nonché con il sistema di autonomia finanziaria delle Regioni, quali configurati dalla riforma del Titolo V.

Sentenza n. 51: La Corte costituzionale si è pronunciata in materia di diritti aeroportuali.

1. I ricorsi

La sentenza della Corte Costituzionale n. 51 del 2008 trae origine da cinque distinti ricorsi, successivamente riuniti, esperiti dalle Regioni Toscana, Sicilia, Piemonte, Campania e Emilia-Romagna. Tali regioni hanno promosso questioni di legittimità costituzionale nei confronti degli artt. 11-nonies e 11-decies, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), nonché le sole Regioni Piemonte e Campania anche degli artt. 11-undecies, 11-duodecies e 11-terdecies dello stesso decreto-legge, così come convertito, per asserita violazione degli artt. 11 (Regioni Piemonte e Emilia-Romagna), 41 (Regione Emilia-Romagna), 114 (Regione Campania), 117 (tutte le Regioni, sotto diversi profili), 118 Cost. (Regioni Toscana, Siciliana, Campania e Emilia-Romagna), e del principio di leale collaborazione (Regioni Campania, Emilia-Romagna e Siciliana), nonché degli artt. 17, lettera a), 20, 36 e 37 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto regionale della Regione Siciliana), degli artt. 1 e 4 del d.P.R. 17 dicembre 1953, n. 1113 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia di comunicazioni e trasporti e successive modificazioni ed integrazioni) e dell'art. 119 Cost. (Regione Siciliana).

La Corte, preliminarmente ha affermato che i diritti aeroportuali, oggetto della legge impugnata, rappresentano i corrispettivi dovuti - in base a contratti - dalle imprese di trasporto aereo (i vettori) e dagli utenti del trasporto aereo (i passeggeri, gli operatori del trasporto merci, ecc.) alle società di gestione delle infrastrutture aeroportuali per i servizi da queste resi alle une e agli altri. Pertanto, la materia dei diritti aeroportuali è parte della disciplina avente ad oggetto la fornitura di tali servizi.

2. Il contenuto degli articoli oggetto di giudizio.

Gli articoli da 11 - nonies a 11-terdecies della l. 248/2005 hanno modificato il sistema di tariffazione dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva, elevando al rango di legge i criteri stabiliti dal CIPE con la deliberazione n. 86 del 2000 e aggiungendo altre disposizioni, anch'esse oggetto di impugnazione, da parte di tutte o alcune delle Regioni ricorrenti.

- In particolare:
- l'articolo 11-nonies, (Razionalizzazione e incremento dell'efficienza del settore dei gestori aeroportuali), al comma 1, lettera a), prevede che la misura dei diritti aeroportuali è determinata e successivamente variata - sulla base di una metodologia (cosiddetto price cap) stabilita dalla stessa disposizione e di criteri stabiliti dal CIPE - con decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. La norma precisa che alla determinazione della misura dei diritti aeroportuali concorrono i costi e i ricavi sia dei servizi soggetti a regolamentazione, sia dei servizi non soggetti a regolamentazione, per una quota non inferiore al 50 per cento. Sono inclusi nel novero di questi servizi tutti quelli per i quali è configurabile una qualche forma

di rendita di localizzazione o di monopolio per il gestore aeroportuale; rendita che discende dalla possibilità di utilizzare in esclusiva i sedimi aeroportuali anche per fini commerciali e dall'ulteriore possibilità di limitare l'accesso ai sedimi di terzi concorrenti. Alla determinazione dei diritti concorrono, quindi, i proventi dei servizi prodotti sul sedime aeroportuale (ad esempio, parcheggi ed attività commerciali) e i proventi relativi ai servizi che, sebbene prodotti al di fuori del sedime, sono erogati al suo interno, con l'aggiunta che, rispetto ad essi, è possibile l'esercizio, da parte dei gestori, di controlli sull'accesso di altri concorrenti all'area aeroportuale. Invece sono escluse le attività svolte in regime di concorrenza con terzi, per le quali il gestore può dimostrare l'insussistenza di rendite di localizzazione, ovvero di limitazioni dell'accesso alle infrastrutture. Presupposto essenziale del nuovo sistema di tariffazione è che le società aeroportuali siano dotate di un sistema di contabilità analitica, di modo che siano distintamente riscontrabili i costi e i ricavi imputabili ai diversi servizi, regolamentati e non.

- L'art.11-nonies prevede, inoltre, che per un periodo tra 3 e 5 anni è fissata la variazione massima annuale applicabile ai diritti aeroportuali (si fissa, dunque, un cap a loro incremento). La variazione massima consentita è determinata prendendo in considerazione i seguenti elementi: il tasso d'inflazione programmato; l'obiettivo di recupero della produttività assegnato dall'amministrazione al gestore del servizio (secondo il contratto di programma fra amministrazione e gestore); la remunerazione del capitale investito; gli ammortamenti dei nuovi investimenti realizzati con capitale proprio o di credito. Lo stesso articolo, al comma 1, lettera b), stabilisce che è soppressa la maggiorazione del 50 per cento dei diritti aeroportuali applicata sui voli notturni; che sono determinati, nello stesso modo dei diritti aeroportuali, i corrispettivi per i servizi di sicurezza attribuiti in concessione dall'amministrazione e le tasse di imbarco e sbarco delle merci; che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, può definire norme semplificative per la determinazione dei diritti aeroportuali, relativamente agli aeroporti aventi un traffico inferiore a 600.000 unità di carico. Il comma 2 abolisce l'adeguamento annuale dei diritti aeroportuali al tasso d'inflazione programmato. La questione di legittimità sollevata in riferimento a questo articolo è stata dichiarata parzialmente fondata.
- L'articolo 11-decies (Competitività del sistema aeroportuale) stabilisce la riduzione del 75 per cento del canone di concessione dovuto dai gestori aeroportuali, in attesa dell'entrata a regime del nuovo meccanismo di determinazione dei diritti aeroportuali, con corrispondente immediata riduzione dell'ammontare di questi. La norma, inoltre, prevede l'ulteriore riduzione della misura dei diritti aeroportuali per i gestori aeroportuali che non adottano un sistema di contabilità analitica, certificato da società di revisione contabile, che consenta l'individuazione, per tutti i servizi offerti, dei ricavi e dei costi relativi a ciascun servizio.
- L'articolo 11-undecies (Sviluppo delle infrastrutture aeroportuali) assegna la revisione della «programmazione in via prioritaria» degli interventi infrastrutturali di collegamento con gli aeroporti di interesse nazionale per il settore dell'aviazione civile alla competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e stabilisce che «i piani d'intervento infrastrutturale dell'Ente nazionale per l'aviazione civile-Enac e dell'Ente nazionale per l'assistenza al

volò-Enav S.p.A. sono redatti in coerenza con le linee d'indirizzo contenute nella programmazione» effettuata dal ministero, consultate le associazioni rappresentative dei vettori aerei e dei gestori aeroportuali. La questione di legittimità sollevata in riferimento a questo articolo risulta, ad avviso della Corte, fondata.

- L'articolo 11-duodecies (Sicurezza aeroportuale) rimette a decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro dell'interno, previa istruttoria effettuata dall'Enac, la definizione delle attività necessarie a garantire la sicurezza aeroportuale relativa al controllo bagagli e passeggeri, nonché ad un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti la ripartizione di tali attività fra gestori aeroportuali e vettori e la determinazione degli importi dovuti all'erario dai concessionari dei servizi di controllo esistenti in ambito aeroportuale e di quelli posti a carico dell'utenza.
- L'articolo 11-terdecies (Royalties sui carburanti) stabilisce, relativamente ai servizi regolamentati e sottoposti alla vigilanza Enac in base alla direttiva 96/67/CE del Consiglio del 15 ottobre 1996, che non possono essere applicati dai gestori aeroportuali e dai fornitori dei servizi, sovrapprezzi, in particolare le royalties, sulla fornitura di carburanti, non effettivamente connessi ai costi sostenuti per l'offerta del medesimo servizio.

3. Inammissibili le questioni di legittimità non fondate su una specifica lesione dell'autonomia regionale costituzionalmente garantita.

Premessa questa breve disamina sul contenuto delle disposizioni impugnate la Corte ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle regioni Emilia Romagna e Sicilia in quanto le ricorrenti facevano valere la circostanza di essere azioniste delle società di gestione aeroportuale senza, per converso, lamentare una specifica violazione della loro autonomia costituzionalmente garantita.

4. Definizione di aiuto di stato.

La Corte ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale prospettata dalla Regione Piemonte sugli artt. 11-nonies, 11-decies, 11-undecies, 11-duodecies, 11-terdecies, concernente la violazione degli artt. 117, comma primo, e 11 Cost. in base all'asserita natura di «aiuti di Stato» delle norme in esame, in quanto volte a favorire i vettori aerei.

Nella sentenza il price cap, previsto dall'art. 11-nonies, è definito come un meccanismo di regolazione della dinamica tariffaria. Pertanto esso non può essere configurato come «aiuto di Stato». Le nuove misure dei diritti aeroportuali sono determinate con una metodologia di calcolo che commisura il prezzo delle prestazioni rese dai gestori a parametri obiettivi, fondati sulla redditività dell'investimento. Di esso si avvantaggiano tutti i vettori, italiani e stranieri; manca, quindi, l'elemento della selettività che è connotato necessario della nozione di aiuto di Stato[1].

5. Le relazioni contrattuali in materia aeroportuale: l'interferenza fra competenza legislative regionali e statali.

Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11-nonies, 11-decies, 11-undecies, 11-duodecies, 11-terdecies, relative alla violazione di competenze legislative regionali in base agli artt. 114, 117, secondo, terzo, quarto e sesto comma, e 118 Cost. e alla violazione del principio di leale cooperazione, prospettate, con diversità di argomentazioni, dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Siciliana, da un lato, e Piemonte e Campania, dall'altro, sono state ritenute dalla Corte fondate limitatamente all'art. 11-nonies e nei termini che seguono.

La disciplina si colloca alla confluenza di un insieme di materie: ha per oggetto i rapporti civilistici che attengono agli aeroporti (e, quindi, rientra nella materia dell'ordinamento civile, di potestà legislativa esclusiva dello Stato), investe profili che ineriscono alla tutela della concorrenza (materia anch'essa di potestà legislativa esclusiva dello Stato), ma riguarda gli aeroporti (che rientrano nell'ambito della potestà legislativa concorrente). In ragione della molteplicità degli oggetti disciplinati e degli interessi perseguiti, la disciplina non è, quindi, riferibile ad un unico ambito materiale. La Corte afferma che la determinazione, con metodi necessariamente uniformi, dei criteri per stabilire il price cap incide sui meccanismi contrattuali tra concessionario, da un lato, e imprese e utenti, dall'altro, ponendo limiti all'autonomia contrattuale (art. 1322, comma primo, codice civile), ed è, pertanto, riconducibile alla materia dell'ordinamento civile prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera i), Cost. Essa, infatti, evita che il concessionario sfrutti il proprio potere di mercato applicando tariffe ingiustamente gravose, attuando pratiche abusive a danno dei consumatori. A ciò va aggiunto che la Corte costituzionale con una precedente sentenza^[2] aveva già chiarito che nell'ordinamento sono presenti, in linea generale, ipotesi in cui un istituto «sebbene caratterizzato da elementi di sicura matrice pubblicistica, [...] conserva una natura privatistica e rientra nell'ambito materiale dell'ordinamento civile. Nondimeno, esso, per taluni profili non secondari, assolve anche ad una funzione di garanzia della concorrenzialità del mercato e, quindi, anche per questo aspetto appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato». Nel caso di specie, la disciplina in esame può essere perciò parzialmente ricondotta anche all'ambito della tutela della concorrenza, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., perché risponde alla finalità di evitare che il concessionario estenda abusivamente la propria posizione dominante in mercati contigui. Infine, le disposizioni impugnate, pur riguardando gli aeroporti, non possono essere interamente ricondotte alla relativa materia. Questa, collocata nell'art. 117, terzo comma, Cost. dopo il «governo del territorio» e prima delle «grandi reti di trasporto e navigazione», riguarda principalmente le infrastrutture e la loro collocazione sul territorio. Per la stessa ragione, la disciplina non può essere interamente compresa nella materia delle «comunicazioni e trasporti regionali di qualsiasi genere» (art. 17 Statuto regionale siciliano), come prospettato dalla Regione Siciliana.

Nel caso in esame inoltre la disciplina delle relazioni contrattuali incide sulla gestione degli aeroporti civili. Viene, quindi, in rilievo una ipotesi di interferenza di competenze legislative statali e regionali, che, come già più volte affermato dalla Corte^[3], rende necessaria l'applicazione del principio di leale collaborazione. Questo «si deve sostanziare in momenti di reciproco coinvolgimento istituzionale e di necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale». Tale incidenza rende necessaria l'applicazione di uno dei moduli di concertazione tra

organi statali e regionali. Pertanto, considerate le interferenze e le connessioni esistenti fra le diverse materie, secondo quanto indicato nella sentenza qui in commento, è ragionevole ritenere che, prima della adozione della delibera del CIPE prevista dall'art. 11-nonies, debba essere acquisito il parere della Conferenza unificata di cui dall'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali).

La Corte [4] ha già rilevato che «il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale è costituito dal sistema delle Conferenze. Esso realizza una forma di cooperazione di tipo organizzativo e costituisce una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione».

6. La sicurezza dei passeggeri e degli operatori in ambito aeroportuale ricade nella «sicurezza dello Stato e ordine pubblico» e nella «protezione dei confini nazionali»: competenza legislativa esclusiva statale.

Ad avviso della Corte la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Piemonte con riferimento all'art. 11-duodecies non è fondata. La regione lamentava il fatto che i decreti che dovranno essere emanati per stabilire le nuove misure in tema di sicurezza aeroportuale illegittimamente prescindono da ogni intesa o collaborazione da parte delle regioni.

La norma impugnata attiene alla materia della sicurezza dei passeggeri e degli operatori in ambito aeroportuale, che ricade nella «sicurezza dello Stato e ordine pubblico» e nella «protezione dei confini nazionali» e rientra, quindi, nella competenza esclusiva dello Stato.

7. La concorrenza di competenze: necessario il ricorso al canone della "leale collaborazione".

La questione proposta dalla Regione Campania in relazione all'art. 118 Cost. e riguardante le modalità di redazione dei piani di intervento infrastrutturale previsti dall'art. 11-undecies, è fondata. La Corte [5] infatti ha affermato che «per le ipotesi in cui ricorra una "concorrenza di competenze", la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione delle interferenze. In tal caso - ove [...] non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa - come già ricordato, si deve ricorrere al canone della "leale collaborazione", che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze» .

Di conseguenza considerato che la materia dei piani d'intervento infrastrutturale coinvolge interessi della Regione e degli enti locali, la questione deve essere accolta nella parte in cui l'art. 11-undecies non prevede, su tali piani, il parere della Regione interessata.

[1] Corte di giustizia, sentenza 6 settembre 2006, C-88/03; sentenza 1 dicembre 1998, C-200/97:

[http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=it&newform=newform&Submit=Avvia+la+ricerca&jurcdj=jurcdj&docj=docj&docnoj=docnoj&typeord=ALLTYP&affclose=affclose&numaff=C-200%2F97&ddatefs=&mdatefs=&ydatefs=&ddatefe=&mdatefe=&ydatefe=&nomusuel=&dmaine=&mots=&resmax=100](http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=it&newform=newform&Submit=Avvia+la+ricerca&jurcdj=jurcdj&docj=docj&docnoj=docnoj&typeord=ALLTYP&affclose=affclose&numaff=C-200%2F97&ddatefs=&mdatefs=&ydatefs=&ddatefe=&mdatefe=&ydatefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100)

[2] sentenza n. 401 del 2007:

<http://www.consiglioregionale.piemonte.it/lgextr/jsp/dettaglio.jsp?scheda=7837>

[3] sentenza n.213 del 2006:

<http://www.consiglioregionale.piemonte.it/lgextr/jsp/dettaglio.jsp?scheda=7325>

[4] sentenze nn. 401 e 201 del 2007, nonché, con riferimento ad un procedimento di deliberazione CIPE, sentenza n. 242 del 2005:

<http://www.consiglioregionale.piemonte.it/lgextr/jsp/dettaglio.jsp?scheda=7711>

<http://www.consiglioregionale.piemonte.it/lgextr/jsp/dettaglio.jsp?scheda=6356>

[5] sentenze nn. 219 e 50 del 2005:

<http://www.consiglioregionale.piemonte.it/lgextr/jsp/dettaglio.jsp?scheda=6324>

<http://www.consiglioregionale.piemonte.it/lgextr/jsp/dettaglio.jsp?scheda=5858>

Sentenza n. 63: limiti che il legislatore statale incontra, ex articolo 119 della Costituzione, nelle materie di competenza legislativa regionale.

La Corte Costituzionale, con i ricorsi promossi delle Regioni Veneto e Lombardia, è stata chiamata a giudicare la legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 853, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. e 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

In particolare la Regione Veneto sostiene che la disposizione, stabilendo che gli interventi del "Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti UE sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà" sono disposti sulla base di criteri e modalità fissati dal CIPE, con propria delibera, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, invaderebbe la competenza regionale residuale in materia di impresa, in violazione dell'art. 117 della Costituzione". Secondo la ricorrente, un simile intervento del legislatore statale non potrebbe ritenersi fondato neppure alla luce del principio di sussidiarietà, non essendo ravvisabile alcuna esigenza di esercizio unitario della competenza stessa e, in ogni caso, non essendo la disciplina in esso contenuta idonea e proporzionata al soddisfacimento della predetta esigenza unitaria.

Entrambe le Regioni ricorrenti, inoltre, sostengono che, anche laddove si volesse ritenere che sussista la necessità di una disciplina accentrata nel settore e che quella posta dal comma 853 sia idonea e proporzionata a soddisfarla, sarebbe, comunque, violato il principio di leale collaborazione, stabilito dagli artt. 5 e 120 della Costituzione, non essendo prevista alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni nella programmazione, gestione e attuazione delle misure ricollegabili al Fondo.

Con sentenza n. 63 del 10 marzo 2008, la Corte dichiara:

- inammissibili le questioni prospettate in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione. Secondo l'orientamento della Corte, infatti, le Regioni possono far valere il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza solo ove esso si risolva in una lesione di sfere di competenza regionali, mentre nel caso di specie, le censure dedotte, oltre ad essere generiche, non sono prospettate in maniera da far derivare dalla pretesa violazione dei richiamati parametri costituzionali una compressione dei poteri delle Regioni;
- fondate le ulteriori questioni sollevate nei confronti dell'art. 1, comma 853, della legge n. 296 del 2006 nei termini di seguito precisati:
 1. la legge statale, nelle materie di competenza regionale residuale o concorrente, non può prevedere nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, "che possono divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza"¹ ;

2. Il citato art. 1, comma 853, ha attribuito al CIPE il compito di definire, con propria delibera, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, le tipologie di aiuto concedibile, le priorità di natura produttiva nonché i requisiti economici e finanziari delle imprese da ammettere ai benefici, ma la norma impugnata non identifica i settori nei quali operano le imprese in difficoltà che, eventualmente, sono beneficiarie di detti aiuti. Pertanto la disposizione in esame disciplina finanziamenti riferibili ad una pluralità di materie; non è, infatti, configurabile una materia "impresa", disgiunta dai settori nei quali le imprese operano, che, per ciò solo, possa ritenersi attribuita alla competenza residuale delle Regioni.
3. la materia comprende "le misure legislative di tutela in senso proprio, che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione" e quelle "di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, in generale i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche". Dunque, detta materia non può essere estesa fino a ricomprendere "quelle misure statali che non intendono incidere sull'assetto concorrenziale dei mercati o che addirittura lo riducono o lo eliminano" o ancora che, "lungi dal costituire uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza, contrastano con i principi comunitari e contraddicono apertamente il fine della tutela della concorrenza".
4. Neppure può ritenersi che la norma impugnata costituisca adempimento di un obbligo comunitario di esclusiva competenza statale. L' art. 117 della Costituzione non solo attribuisce alla competenza regionale concorrente la "materia" dei rapporti delle Regioni con l'Unione europea, ma riconosce alle Regioni il potere di dare attuazione alla normativa comunitaria nelle materie di loro spettanza; pertanto, l'intervento del solo legislatore statale per l'adempimento di un obbligo comunitario si giustifica solo nel caso in cui esso incida su materie di competenza statale esclusiva.
5. L'"attrazione in sussidiarietà" allo Stato di funzioni spettanti alle Regioni, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, comporta la necessità che lo Stato coinvolga le Regioni stesse "poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, nonché le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà"². Nel caso in esame, la norma impugnata, in violazione di detti parametri, attribuisce invece al CIPE il potere di stabilire, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, criteri e modalità di realizzazione degli interventi del Fondo, determinando le tipologie di aiuto concedibile, le priorità di natura produttiva, i requisiti economici e finanziari delle imprese da ammettere ai benefici, nonché i criteri dell'eventuale coordinamento con le altre amministrazioni interessate, senza prevedere un coinvolgimento delle Regioni idoneo ad equilibrare le esigenze di leale collaborazione con

quelle di esercizio unitario delle funzioni “attratte in sussidiarietà” al livello statale.

In conclusione la Corte Costituzionale:

- precisa che la legge statale, nelle materie di competenza regionale residuale o concorrente, non può prevedere nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, che possono divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza;
- dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 853 della legge 296/2006, nella parte in cui non stabilisce che i poteri del CIPE di determinazione dei criteri e delle modalità di attuazione degli interventi di cui al Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti UE sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà, siano esercitati d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

- 1) Si veda al tal proposito la sentenza 18 febbraio 2005 n. 77.
- 2) Si veda al tal proposito la sentenza 1 ottobre 2003 n. 303.

La Corte dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale di alcune norme della legge finanziaria 2007 sollevate da Toscana, Lombardia, Valle d'Aosta.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 75/2008, dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale del comma 581 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), sollevata dalla Regione Toscana in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, con il ricorso in epigrafe; del comma 584 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, sollevata dalla Regione Lombardia, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost..

Dichiara inoltre non fondate le questioni di legittimità dei commi 583 e 585 dell'art. 1 della medesima legge n. 296 del 2006, sollevate in riferimento all'art. 117 Cost., dalle Regioni Toscana, Valle d'Aosta e Lombardia, in riferimento all'art. 118 Cost., dalle Regioni Toscana e Lombardia, in riferimento agli artt. 3, 97, 119 e 120 Cost., dalla Regione Lombardia e, in riferimento all'art. 2 dello statuto speciale per la Regione Valle d'Aosta.

Le Regioni Toscana, Valle d'Aosta e Lombardia, con tre separati ricorsi, hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dei commi summenzionati della finanziaria 2007: le norme impugnate si inquadrano in un riordino della disciplina della formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni. Le regioni ricorrenti ritengono che le disposizioni in questione, imponendo alle amministrazioni stesse - compresi le Regioni e gli enti locali - di servirsi, per la formazione del proprio personale, di organismi accreditati dall'Agenzia nazionale e attribuendo quindi le relative funzioni amministrative a un'amministrazione dello Stato, violino l'art. 117 della Costituzione, in quanto intervengono in materie riservate alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni, quali la formazione professionale e l'organizzazione degli uffici regionali.

Le censure prospettate dalle Regioni ricorrenti si basano sul presupposto che le disposizioni impugnate si applichino anche alle amministrazioni regionali e locali. Ad avviso della Corte, e in base ad una interpretazione conforme a Costituzione, l'espressione «pubbliche amministrazioni», contenuta nei commi impugnati deve intendersi in senso meno ampio, escludendo da detta espressione le regioni e gli enti locali. La Corte già in precedenti decisioni (sentenze n. 31 del 2005 e nn. 3 e 390 del 2004) si era espressa in tal senso.