

SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE

REDATTORE: Cesare Belmonte

1. CONSIDERAZIONI GENERALI

L'anno 2008 è stato segnato da un basso tasso di conflittualità, a livello di contenzioso costituzionale, fra la Regione e gli organi dello Stato.

In quattro occasioni la Regione ha impugnato disposizioni statali, mentre nell'ultimo caso che qui rileva la Consulta è stata adita in via incidentale deducendo (TAR di Grosseto) la possibile illegittimità costituzionale di norme sia statali che regionali sul rapporto di lavoro dei dirigenti sanitari.

A fronte di ciò la Corte ha speso l'ampio strumentario decisionale a sua disposizione: dalla dichiarazione di inammissibilità alla dichiarazione di illegittimità parziale o totale della norma; sino alle pronunce di rigetto, anche in via interpretativa.

Un primo fattore che emerge è l'assenza di pronunce adottate su ricorso governativo, che verosimilmente si spiega con una forte capacità di composizione preventiva dei conflitti da parte dello Stato e della Regione e con la capacità di quest'ultima nel conformare il proprio operato agli orientamenti della Corte.

L'altro elemento caratterizzante è che, a prescindere dalle conclusioni di merito, la Corte ha adottato pronunce sostanzialmente confermate di propri consolidati orientamenti giurisprudenziali; e anzi questi sono stati vieppiù rafforzati, sia rimarcando, in via additiva, la necessità di far ricorso ai moduli concertativi previsti dall'ordinamento per risolvere le interferenze fra materie; sia enumerando le condizioni in presenza delle quali è dato fissare in sede di coordinamento della finanza pubblica limiti di spesa nei confronti degli enti regionali.

2. LA LEALE COLLABORAZIONE NEI RAPPORTI STATO – REGIONI

Il principio di leale collaborazione, inteso come criterio dirimente delle interferenze fra materie, è quello che segna in particolar modo due sentenze di questa annualità, una in materia di energia¹ e una in materia di porti e aeroporti civili².

2.1 LA LEALE COLLABORAZIONE IN MATERIA DI ENERGIA

La legge finanziaria 2006³ detta una articolata disciplina delle concessioni di grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico. Alla regola generale della gara pubblica per l'attribuzione delle concessioni si affianca la devoluzione ad un apposito decreto del Ministero delle attività produttive di svariati elementi concernenti la procedura selettiva, dalla determinazione dei requisiti organizzativi e finanziari minimi alla definizione dei parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata.

¹ Sentenza n. 1 del 2008

² Sentenza n. 51 del 2008

³ Legge 23 dicembre 2005, n. 266 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006*)

La Regione obietta che la disciplina in questione non attiene solo alla tutela della concorrenza, di competenza statale, ma interferisce con le competenze regionali concorrenti relative alla produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, al demanio idrico e alla pianificazione. E dunque il provvedimento ministeriale, intervenendo in settori materiali di competenza regionale, richiede di essere adottato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, cosa non prevista dalla norma.

La Corte fa proprie le argomentazioni regionali, osservando da un lato che la disciplina delle gare ad evidenza pubblica rientra nelle esclusive prerogative statuali sulla tutela della concorrenza; ma rilevando altresì che il provvedimento ministeriale interferisce nei contenuti su aspetti organizzativi, programmatori e gestori della materia, di competenza concorrente, della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

Per questi motivi, se l'esigenza di tutela della concorrenza e la presenza di interessi unitari alla produzione e gestione di una risorsa strategica quale l'energia idroelettrica legittimano il conferimento di uno specifico potere amministrativo in capo agli organi statali, vi è tuttavia la necessità di coinvolgere le Regioni nel processo amministrativo, secondo il principio della leale collaborazione. Il giudice costituzionale aggiunge che va rimessa alla discrezionalità del legislatore la predisposizione di regole che comportino il coinvolgimento regionale nell'adozione del decreto in questione. La tecnica decisoria è quella delle sentenze additive di principio, in quanto la Corte, nel rilevare l'omissione legislativa e nel dichiarare l'illegittimità parziale della norma, si è astenuta dal formulare in termini puntuali la norma mancante si è limitata ad enunciare i principi applicando i quali la lacuna va colmata ad opera del legislatore.

Un'altra disposizione della legge finanziaria 2006 censurata dalla Regione è quella che introduce la regola transitoria secondo cui sono prorogate di dieci anni le concessioni esistenti, motivandola in relazione ai tempi di completamento del processo di liberalizzazione e integrazione europea del mercato interno dell'energia elettrica. La proroga è subordinata al pagamento per quattro anni di un canone aggiuntivo unico ripartito fra lo Stato e i comuni interessati.

Anche in questo caso la Regione lamenta il mancato coinvolgimento regionale in ordine al procedimento di quantificazione, incameramento e determinazione dell'utilizzo del canone di concessione aggiuntivo, pur vantando la stessa specifiche competenze in materia di demanio idrico, di corretta programmazione e gestione delle acque pubbliche e di energia.

La dichiarazione di illegittimità operata dalla Corte nei confronti della norma (censurata da altre Regioni) introduttiva della proroga decennale delle concessioni in essere, in quanto incongrua rispetto all'obiettivo di tutela della libera concorrenza, travolge anche la correlata disciplina del canone aggiuntivo, per illegittimità consequenziale.

Il fatto poi che il legislatore statale qualifichi le predette disposizioni quali regole dettate in materia di tutela della concorrenza e di attuazione dei principi comunitari non è un vizio di legittimità, in quanto l'autoqualificazione di una norma come inerente alla materia della concorrenza non ha carattere precettivo e vincolante.

2.2 LA LEALE COLLABORAZIONE IN MATERIA DI PORTI E AEROPORTI CIVILI

Ai sensi del decreto-legge n. 203 del 2005⁴, la misura dei diritti aeroportuali è determinata, per i singoli aeroporti, sulla base di criteri stabiliti dal CIPE, con decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, tenendo conto di una serie di parametri fissati dalla legge; nel frattempo sono significativamente ridotti, nella medesima misura, i canoni di concessione demaniale dovuti dai gestori allo Stato e le tariffe vigenti.

Benché il tema riguardi una materia a legislazione concorrente quale quella dei porti e aeroporti civili, il legislatore statale, lungi dal fermarsi alla definizione dei principi fondamentali, ha posto secondo la Regione una disciplina completa, auto applicativa, dettagliata e puntuale, senza prevedere alcuno spazio possibile per il legislatore regionale.

In secondo luogo, la devoluzione della determinazione dei diritti aeroportuali a specifici provvedimenti ministeriali non si fonda su esigenze di carattere unitario, e quand'anche tali esigenze vi fossero una simile chiamata in sussidiarietà dello Stato avrebbe dovuto svolgersi in conformità al principio di leale collaborazione, ricorrendo alle attività concertative e di coordinamento orizzontale, in particolare l'intesa, riconosciute dall'ordinamento.

La Corte osserva che i diritti aeroportuali 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.

La disciplina fissata dal legislatore statale pertanto ha per oggetto la fornitura di tali servizi e si colloca alla confluenza di un insieme di materie, che in parte rientrano nella potestà legislativa esclusiva statale, la tutela della concorrenza e i rapporti civilistici che attengono agli aeroporti, e in parte nella potestà legislativa concorrente sugli aeroporti stessi.

In altri termini, si configura una ipotesi di interferenza fra competenze statali e regionali che postula l'applicazione del principio di leale collaborazione attraverso l'indispensabile coordinamento dei livelli di governo interessati.

In questo caso, considerate le connessioni esistenti fra le varie materie, è ragionevole ritenere che prima dell'adozione della delibera del CIPE recante i criteri di determinazione dei diritti aeroportuali debba essere acquisito il parere della Conferenza unificata Stato-Regioni-città ed autonomie locali. La disciplina statale è pertanto illegittima nella parte in cui non prevede che prima dell'adozione di tale delibera sia acquisito il parere della Conferenza unificata.

3. IL COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

Una sentenza⁵ ampiamente confermativa della giurisprudenza costituzionale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

⁴ Decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (*Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria*)

⁵ Sentenza n. 289 del 2008

Il decreto-legge n. 223 del 2006⁶ riduce gli stanziamenti per l'anno 2006 relativi a spese per consumi intermedi dei bilanci di enti ed organismi pubblici non territoriali, ponendo altresì un tetto massimo di spesa sulle medesime voci per il triennio successivo.

Poiché l'elenco degli enti territoriali, come risultante dagli atti applicativi della normativa di rinvio, ricomprende anche gli enti e le agenzie regionali, la Regione lamenta una duplice violazione delle proprie attribuzioni da parte del legislatore statale, deducendo una interferenza sull'ordinamento e l'organizzazione amministrativa regionale e una indebita compressione della propria autonomia finanziaria.

I medesimi argomenti sono adottati avverso la previsione secondo la quale gli enti che non hanno rispettato nel triennio il prefissato limite di spesa devono riversare al bilancio dello Stato l'eccedenza risultante dai conti consuntivi.

Nel decidere la controversia la Corte sottolinea come la giurisprudenza costituzionale abbia ormai consolidato l'orientamento secondo cui norme statali che fissano limiti alla spesa di enti pubblici regionali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica in presenza di una duplice condizione: che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della spesa, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, se non generale, della spesa corrente; che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi.

Entrambe queste condizioni ricorrono nella fattispecie, vuoi in quanto il limite di spesa opera solo per l'anno 2006 e riguarda la spesa complessiva per consumi intermedi, cioè un rilevante aggregato della spesa di parte corrente, vuoi perché la norma statale non determina gli strumenti e le modalità per il perseguimento dell'obiettivo.

Anche i meccanismi sanzionatori prefigurati in caso di mancato rispetto del limite all'incremento delle spese degli enti pubblici non territoriali nel triennio 2007-2009 sono immuni da vizi di legittimità, poiché, come più volte affermato dalla stessa Corte, costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica le previsioni di sanzioni volte ad assicurare il rispetto di limiti complessivi di spesa, operanti nei confronti degli enti che abbiano superato i predetti limiti.

4. L'ORGANIZZAZIONE INTERNA REGIONALE

Una sentenza⁷ interpretativa di rigetto in materia di organizzazione interna regionale ha riguardato la vicenda, assai semplice, di quelle norme della legge finanziaria 2007⁸ che, in sede di riordino della disciplina relativa alla formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, sopprimono la Scuola superiore della pubblica amministrazione e istituiscono l'Agenzia per la formazione dei dirigenti e dipendenti delle amministrazioni pubbliche – Scuola nazionale della pubblica amministrazione.

⁶ Decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (*Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale*)

⁷ Sentenza n. 75 del 2008

⁸ Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007*)

Secondo la Regione queste previsioni violano la potestà legislativa residuale regionale in materia di formazione professionale e di organizzazione interna della Regione e degli enti da essa dipendenti, nonché la correlata potestà amministrativa.

La Corte conclude viceversa che le norme censurate in realtà possono essere interpretate in modo conforme a Costituzione, intendendo in senso meno ampio l'espressione pubbliche amministrazioni come contenuta nelle norme stesse.

Poiché si allude espressamente alle amministrazioni statali, al reclutamento dei dirigenti statali e al riordino delle sole scuole di formazione statali, si può infatti ritenere che il legislatore non abbia voluto estendere il sistema di accreditamento all'attività di formazione assicurata dalle Regioni e dagli enti locali.

5. IL PRINCIPIO DI UGUAGLIANZA

Con una pronuncia⁹ su ricorso in via incidentale la giurisprudenza costituzionale ha ribadito l'irrelevanza delle situazioni di disparità di mero fatto.

Il TAR di Grosseto solleva questione di legittimità costituzionale di quelle norme dello Stato¹⁰ e della Regione¹¹ secondo cui l'incarico di direzione di una struttura sanitaria, semplice o complessa, implica, senza eccezione alcuna, il rapporto di lavoro esclusivo, che a sua volta legittima la sola libera professione *intra moenia*.

Queste norme finiscono, secondo le argomentazioni del giudice rimettente, con il parificare irragionevolmente il dirigente che possa esercitare una effettiva scelta fra due opzioni - attività *intra* o *extra moenia* - al dirigente sanitario cui sia in concreto preclusa l'alternativa della libera professione *intra moenia*, per la mancata predisposizione di idonee strutture.

In realtà, osserva la Corte, le Regioni e le Province sono tenute ad assumere le più idonee iniziative volte ad assicurare gli interventi di ristrutturazione edilizia necessari per rendere disponibili i locali a tale attività. Le aziende sanitarie e ospedaliere devono inoltre predisporre un piano aziendale concernente i volumi di attività istituzionale e di attività libero-professionale intramuraria. Infine, l'inosservanza di queste prescrizioni comporta l'esercizio di poteri sostitutivi e la destituzione dei direttori generali, in caso di grave inadempienza.

Pertanto, l'eventualità che la scelta del dirigente in favore del rapporto esclusivo rappresenti una scelta necessariamente poco sicura si presenta sostanzialmente come un'evenienza del tutto marginale e in definitiva di carattere accidentale.

Peraltro, l'inconveniente denunciato, nei limitati casi in cui si verifica per inadempienza delle Regioni e delle aziende sanitarie, non nasce come conseguenza diretta ed immediata delle previsioni legislative, ma deriva dalle differenti condizioni "fattuali" in cui possono trovarsi le strutture sanitarie pubbliche. Da ciò consegue che al più può venire in rilievo una situazione di disparità di mero fatto, alla quale la giurisprudenza costituzionale ha sempre negato rilevanza agli effetti della violazione del principio costituzionale di uguaglianza.

⁹ Sentenza n. 86 del 2008

¹⁰ Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, di riordino della disciplina in materia sanitaria

¹¹ legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 40 (*Disciplina del servizio sanitario regionale*)

TABELLA RIASSUNTIVA

SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE NEL CONTENZIOSO TRA STATO E REGIONE TOSCANA

ANNO 2008

Esito complessivo dei ricorsi

Sentenze pronunciate su ricorso della Regione Toscana: 4

Esito rispetto alle questioni sollevate:

Dichiarazioni di fondatezza delle questioni sollevate	Dichiarazioni di infondatezza delle questioni sollevate	Dichiarazioni di inammissibilità delle questioni sollevate	Dichiarazioni di cessazione della materia del contendere
3	5	2	0

Sentenze pronunciate a seguito di ricorso in via incidentale: 1 (resistenti sia lo Stato che la Regione)

Esito rispetto alle questioni sollevate:

Dichiarazioni di fondatezza delle questioni sollevate	Dichiarazioni di infondatezza delle questioni sollevate	Dichiarazioni di inammissibilità delle questioni sollevate	Dichiarazioni di cessazione della materia del contendere
0	2	0	0

Nr. Sent.	Tipo di giudizio	Ricorrente	Resistente	Atto impugnato	Materia	Limiti violati	Esito
1	Legittimità costituzionale in via principale	Regione Toscana	Presidente del Consiglio dei ministri	Art. 1, commi 483, 486 e 491 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (<i>Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006</i>)	Tutela della concorrenza; Produzione, trasporto e Pesca marittima	Artt. 117, terzo comma, e 118 Cost. Principio di leale collaborazione	Illegittimità costituzionale parziale del comma 483; illegittimità costituzionale del comma 486; inammissibilità della questione relativa al comma 491
51	Legittimità costituzionale in via principale	Regione Toscana	Presidente del Consiglio dei ministri	Artt. 11- <i>nonies</i> e 11- <i>decies</i> del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (<i>Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria</i>)	Tutela della concorrenza; Ordinamento civile; Porti e aeroporti civili	Artt. 117, terzo e sesto comma, e 118 Cost. Principio di leale collaborazione	Illegittimità costituzionale parziale dell'art. 11- <i>nonies</i> ; infondatezza delle questioni relative all'art. 11- <i>decies</i>
75	Legittimità costituzionale in via principale	Regione Toscana	Presidente del Consiglio dei ministri	Art. 1, commi 581, 583 e 585 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (<i>Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007</i>)	Organizzazione interna della Regione e degli enti da essa dipendenti; formazione professionale	Art. 117, quarto comma, e 119 Cost.	Infondatezza delle questioni di legittimità relative agli artt. 583 e 585; inammissibilità della questione relativa all'art. 581
289	Legittimità costituzionale in via principale	Regione Toscana	Presidente del Consiglio dei ministri	Artt. 22 e 26 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (<i>Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale</i>)	Autonomia organizzativa regionale; autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti regionali	Artt. 117, quarto comma, e 119 Cost.	Infondatezza delle questioni sollevate

Nr. Sent.	Tipo di giudizio	Ricorrente	Resistente	Atto impugnato	Materia	Limiti violati	Esito
86	Legittimità costituzionale in via incidentale	TAR Grosseto	Presidente del Consiglio dei ministri; Regione Toscana	Art. 15 - <i>quinquies</i> , comma 5, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, di riordino della disciplina in materia sanitaria; art. 59, comma 1, della legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 40 (<i>Disciplina del servizio sanitario regionale</i>), come interpretato autenticamente dall'art. 6 della l.r. 67/2005	Rapporto di lavoro del personale dirigente sanitario	Art. 3 Cost.	Infondatezza delle questioni sollevate