

**SENTENZE CORTE COSTITUZIONALE  
REGIONI A STATUTO ORDINARIO**

Osservatorio legislativo interregionale  
Bari 9 e 10 giugno 2005

*A cura di: Paola Garro - C.R. Toscana  
Claudia Parola - C.R. Piemonte*

***CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA***

***SENTENZE CORTE COSTITUZIONALE  
REGIONI A STATUTO ORDINARIO***

***Osservatorio legislativo interregionale  
Bari 9 e 10 giugno 2005***

*A cura di Paola Garro*

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

**SENTENZA:** n. 26 del 2005

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale.

**Materia:** Impiego pubblico - applicabilità della disciplina per il reclutamento del personale con diploma della scuola dell'obbligo anche alle amministrazioni statali e agli enti pubblici nazionali esistenti nel territorio regionale

**Limiti violati:** Costituzione articolo 117, secondo comma, lettera *g*); articolo 117, terzo comma; articolo 117, sesto comma.

**Ricorrente/i:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articoli 1 e 2 della legge della Regione Toscana 4 agosto 2003, n. 42 (Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 - Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro),

**Esito:** Illegittimità costituzionale 'in parte qua'.

**Annotazioni:** E' costituzionalmente illegittimo l'articolo 2 della legge della Regione Toscana 4 agosto 2003, n. 42, che inserisce l'art. 22-*ter*, commi 1, 2 e 3, nella legge regionale 26 luglio 2002, n. 32, nella parte in cui include tra i destinatari suoi e del regolamento previsto dall'art. 22-*bis* le amministrazioni statali e gli enti pubblici nazionali esistenti nel territorio regionale.

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 2 della legge della Regione Toscana 4 agosto 2003, n. 42 (Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 - Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro) nella parte in cui include tra i suoi destinatari le amministrazioni statali e gli enti pubblici nazionali esistenti nel territorio regionale.

La norma censurata, che inseriva l'articolo 22-*ter* nella legge regionale n. 32 del 2002, nel disciplinare il reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni per le qualifiche ed i profili per i quali sia richiesta la sola scuola dell'obbligo, indicava tra i destinatari anche «le sedi centrali e gli uffici periferici di amministrazione ed enti pubblici a carattere nazionale o pluriregionale presenti nel territorio regionale». L'Avvocatura dello Stato ne sosteneva l'illegittimità in quanto lesiva delle competenze esclusive statali in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *g*), della Costituzione.

Nell'accogliere i rilievi governativi, la Corte ricostruisce il quadro normativo di riferimento costituito, anzitutto, dalle norme contenute nell'articolo 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56 e nell'articolo 1, comma 2, del d.P.R. n. 442 del 2000, che già prima della novella costituzionale del 2001 riservavano alla pubblica amministrazione il reclutamento del proprio personale disciplinando il relativo avviamento a selezione; dall'articolo 35 del decreto

legislativo n. 165 del 2001, il cui comma 1, lettera *b*), in tema di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni, riguarda proprio il personale per il quale «è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo»; dalla legge 14 febbraio 2003, n. 30 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro) e dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30) contenente anche la disciplina dei servizi per l'impiego ed in particolare del collocamento, la cui applicabilità al personale delle pubbliche amministrazioni è espressamente esclusa, salvo il caso di esplicito richiamo. La formazione dei rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni costituisce quindi - come regola generale - oggetto di disciplina autonoma, rispetto alle norme dei suindicati provvedimenti legislativi. Per il giudice delle leggi, l'articolo in questione è illegittimo perché non si limita ad adeguare la disciplina del testo unico regionale alle più recenti previsioni ed in particolare a quelle relative agli elenchi anagrafici, sostitutivi delle liste di collocamento, ed all'efficacia di autorizzazione dell'atto di avviamento, né regola soltanto la fase dell'incontro tra domanda ed offerta, ma incide direttamente sui modi del reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni, comprese le sedi centrali e gli uffici periferici di amministrazioni ed enti pubblici a carattere nazionale e quindi, sull'organizzazione amministrativa delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali, con conseguente invasione di ambiti riservati alla potestà esclusiva statale.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

**SENTENZA:** n. 30 del 2005

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Materia:** Bilancio e contabilità pubblica - Pagamento e riscossione di somme di modesto ammontare e di qualsiasi natura, anche tributaria

**Limiti violati:** Costituzione articolo 117

**Ricorrente/i:** Regione Emilia-Romagna; Regione Veneto

**Oggetto:** Articolo 25 della legge 27 dicembre 2002 n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003).

**Esito:** Illegittimità costituzionale 'in parte qua'.

**Annotazioni:** E' incostituzionale in riferimento all'articolo 117 Cost., l'articolo 25 della legge n. 289 del 2002, che detta disposizioni in materia di pagamento e riscossione delle somme di modesto ammontare e di qualsiasi natura, anche tributaria, nella parte in cui prevede che, con uno o più decreti, il Ministro dell'economia e delle finanze adotti disposizioni relative alla disciplina del pagamento e della riscossione di crediti di modesto ammontare e di qualsiasi natura, anche tributaria, applicabili alle Regioni.

La legge 27 dicembre 2002 n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003) è stata, ancora una volta, censurata dalla Corte costituzionale che, con la sentenza n. 30 del 2005, ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 25 nella parte in cui detta disposizioni invasive della potestà legislativa concorrente riconosciuta alle Regioni dal terzo comma dell'articolo 117 Cost. in materia di "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica".

La norma impugnata disciplina, al comma 1, il pagamento e la riscossione di crediti di modesto ammontare e di qualsiasi natura, anche tributaria, rinviando per la regolamentazione, a decreti del Ministro dell'economia e delle finanze da adottarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988; prevede, al comma 2, che con tali decreti siano stabiliti gli importi corrispondenti alle somme considerate di modesto ammontare, le somme onnicomprensive di interessi o sanzioni comunque denominate nonché le norme riguardanti l'esclusione di qualsiasi azione cautelativa, ingiuntiva ed esecutiva e che le disposizioni dettate possano applicarsi anche per periodi d'imposta precedenti senza che in ogni caso debbano intendersi come franchigia. Ai sensi del comma 3 non possono ricomprendersi tra le somme considerate di modesto ammontare i corrispettivi per servizi resi dalle pubbliche amministrazioni a pagamento; per il comma 4 gli importi sono arrotondati all'unità ed in sede di prima applicazione dei decreti l'importo minimo non può essere inferiore a 12 euro.

Secondo le Regioni ricorrenti, il rinvio per la regolamentazione ad una fonte statale secondaria, con contestuale individuazione dettagliata e specifica del contenuto, è lesivo delle attribuzioni e delle competenze regionali concorrenti nella materia "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica" dove lo Stato deve limitarsi alla determinazione dei principi fondamentali; inoltre la previsione di un regolamento applicabile a tutte le pubbliche amministrazioni, e quindi anche alle Regioni, viola l'articolo 117, sesto comma, della Costituzione che attribuisce alle Regioni la potestà regolamentare, salvo che nelle materie oggetto di legislazione esclusiva statale.

La Corte respinge la tesi sostenuta dall'Avvocatura erariale della riconducibilità dell'articolo impugnato ad ambiti appartenenti alla legislazione esclusiva dello Stato ritenendo corretto, invece, l'inquadramento nella materia "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica" prospettato dalle Regioni. I giudici ribadiscono che nelle materie di potestà concorrente elencate nel terzo comma dell'articolo 117 Cost., la normativa statale deve limitarsi alla determinazione dei principi fondamentali, spettando a quella regionale la regolamentazione di dettaglio, trattandosi di fonti tra le quali non vi sono rapporti di gerarchia, ma di separazione di competenze.

L'ambito soggettivo di applicazione della norma in questione è vastissimo: il rinvio all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, vale a ricompredervi, infatti, tutte le amministrazioni dello Stato, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, oltre alle istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), nonché gli enti pubblici economici.

La normativa impugnata è pienamente legittima per quanto riguarda la sua operatività presso gli uffici statali dal momento che lo Stato, nell'esercizio della competenza esclusiva prevista dall'articolo 117, secondo comma, lett. g) Cost., può legiferare riguardo ai propri uffici, anche attraverso lo strumento della delegificazione.

Diversamente deve considerarsi per la parte in cui la disciplina si indirizza alle amministrazioni non statali, in ordine alla quale la Corte distingue due profili: 1) la disciplina rimessa ai regolamenti di delegificazione, come si evince dal rinvio all'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988; 2) la disciplina positiva direttamente dettata. Sotto il primo profilo, si è già detto che la legge rinvia, per la disciplina del pagamento e della riscossione delle somme di modesto ammontare, a regolamenti di delegificazione di cui sono fissati dettagliatamente anche i contenuti. Sotto il secondo profilo, la legge detta precise indicazioni da seguire per le emanande norme secondarie nel senso che a) esse possono riguardare anche periodi d'imposta precedenti; b) non devono in ogni caso intendersi come franchigia; c) gli importi vanno arrotondati all'unità

euro; d) in sede di prima applicazione dei decreti, l'importo minimo non può essere inferiore a 12 euro; e) sono esclusi i corrispettivi per servizi resi dalle pubbliche amministrazioni a pagamento. Per quanto riguarda la disciplina rimessa ai regolamenti di delegificazione, secondo la Corte *“va tenuto conto che qualora alla legge statale, in materia di competenza concorrente, è consentita l'organizzazione e la disciplina delle funzioni amministrative, la legge stessa non può spogliarsi della funzione regolativa affidandola a fonti subordinate, neppure predeterminandone i principi che orientino l'esercizio della potestà regolamentare per circoscriverne la discrezionalità (...), con la conseguente illegittimità costituzionale della norma che prevede l'applicabilità degli emanandi regolamenti anche alle Regioni”* (Considerazioni in diritto n. 3). Con riferimento al secondo profilo, la Corte ritiene che la disciplina dettata *“deve essere intesa non soltanto come complesso di direttive per la redazione della normativa secondaria, che riguarderà la sola organizzazione statale, ma anche come nucleo di principi fondamentali cui deve ispirarsi l'esercizio della legislazione concorrente delle Regioni”* (Ibidem).

Alla luce delle considerazioni espresse, la Corte accoglie la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 25 della legge n. 289 del 2002, nella parte in cui prevede che, con uno o più decreti, il Ministro dell'economia e delle finanze adotti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, disposizioni relative alla disciplina del pagamento e della riscossione di crediti di modesto ammontare e di qualsiasi natura, anche tributaria, applicabili alle Regioni, valendo, tuttavia, le disposizioni dettate come nucleo di principi fondamentali cui deve ispirarsi l'esercizio della legislazione concorrente delle Regioni.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

**SENTENZA:** n. 33 del 2005

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Materia:** Istruzione pubblica - Norme sulla parità scolastica e sul diritto all'istruzione - requisiti per il riconoscimento della parità alle scuole non statali

**Limiti violati: Parametri costituzionali:** articoli 3, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione; **Altri parametri e norme interposte** articolo 138 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112; articolo 2 del decreto legislativo 28 agosto 1997 n. 281.

**Ricorrente/i:** Regione Lombardia

**Oggetto:** Articolo 1, commi 4, 9 e 10, della legge 10 marzo 2000, n. 62 (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione)

**Esito:** Infondatezza delle questioni sollevate

**Annotazioni:** la Consulta respinge tutte le censure di incostituzionalità sollevate dalla Regione Lombardia nei confronti dell'articolo 1, commi 4, 9 e 10 della legge 10 marzo 2000, n. 62 (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione) ed afferma la legittimità delle modalità di finanziamento straordinario finalizzato al sostegno delle spese affrontate dalle famiglie degli alunni iscritti alle scuole paritarie.

Oggetto di esame, in primo luogo, è l'articolo 1, comma 4, il quale, secondo la ricorrente, dettando criteri irragionevolmente ristretti e incongruamente vincolanti per il riconoscimento della parità scolastica, interferirebbe, da un lato, con la capacità di programmazione della rete scolastica delle Regioni, funzione ad esse delegata ex articolo 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998, non permettendo un adeguato sviluppo alle scuole non statali; dall'altro, non coinvolgerebbe la Conferenza Stato-Regioni nella definizione dei requisiti per il riconoscimento della parità alle scuole non statali. In particolare, l'articolo 1, comma 4, lettera a), nel prevedere «un piano dell'offerta formativa conforme agli ordinamenti e alle disposizioni vigenti» quale requisito per il riconoscimento della parità alle scuole non statali, costringerebbe queste ultime a ripetere pedissequamente la struttura delle scuole pubbliche; l'articolo 1, comma 4, lettera c), nel richiedere che «l'istituzione e il funzionamento degli organi collegiali siano improntati alla partecipazione democratica», impedirebbe lo sviluppo di formule organizzative diverse.

L'articolo 1, comma 9, stabilisce che, al fine di rendere effettivo il diritto allo studio e all'istruzione a tutti gli alunni delle scuole statali e paritarie, lo Stato adotta un piano straordinario di finanziamento alle Regioni e alle Province autonome da utilizzare a sostegno della spesa sostenuta e documentata dalle famiglie per l'istruzione mediante l'assegnazione di borse di studio di pari importo eventualmente differenziate per ordine e grado di istruzione ed affida

al Presidente del Consiglio dei ministri il potere di stabilire con decreto i criteri per la ripartizione di tali somme tra le Regioni e le Province autonome e per l'individuazione dei beneficiari, in relazione alle condizioni reddituali delle famiglie, nonché le modalità per la fruizione dei benefici e per la indicazione del loro utilizzo.

Il successivo comma 10 individua direttamente una delle modalità di fruizione dei benefici, stabilendo che i soggetti aventi i requisiti previsti dal decreto del Presidente del Consiglio di cui al comma precedente possono fruire della borsa di studio mediante detrazione di una somma equivalente dall'imposta lorda riferita all'anno in cui la spesa è stata sostenuta, e demanda alle Regioni e alle Province autonome il compito di disciplinare le modalità con cui sono annualmente comunicati al Ministero competente i dati relativi ai soggetti che intendono avvalersi della detrazione fiscale.

Ad avviso della ricorrente, il cui ricorso è stato proposto nella vigenza del vecchio Titolo V, le disposizioni citate introdurrebbero sostanzialmente un intervento statale in un settore - sostegno della spesa sostenuta e documentata dalle famiglie per l'istruzione - di sicura competenza regionale, essendo l'"assistenza scolastica" inclusa dal vecchio articolo 117 Cost. tra le materie rientranti nella competenza legislativa regionale.

La Corte preliminarmente ricorda che lo scrutinio deve svolgersi alla luce dei parametri vigenti all'epoca in cui il ricorso è stato proposto, escludendo rilevanza, nel presente giudizio, alle modifiche introdotte al Titolo V, della Parte II, della Costituzione, dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Nel previgente riparto di competenze tra Stato e Regioni, queste ultime erano titolari delle funzioni in materia di assistenza scolastica (art. 42 del d.P.R. n. 616 del 1977) e, in forza della delega di cui all'art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998, delle specifiche funzioni ivi indicate. La legge n. 62 del 2000 non ha tra le sue finalità quella di intervenire nuovamente sul sistema di riparto di attribuzioni tra Stato e Regioni, ma unicamente quella di delineare il sistema nazionale di istruzione; essa costituisce quindi esercizio della potestà legislativa statale in materia di istruzione. In particolare, nel prevedere l'istituzione delle scuole paritarie, quali componenti del sistema nazionale di istruzione, ha stabilito che l'abilitazione delle stesse al rilascio di titoli di studio aventi valore legale presupponga il possesso di determinati requisiti. In questa prospettiva, ed essendo all'epoca solo iniziato il processo di trasferimento alle Regioni di competenze in materia di istruzione, non vi era alcuna necessità di concertare con esse i requisiti per il riconoscimento della parità. Inoltre le Regioni possono esercitare le funzioni ad esse delegate solo con riferimento ai soggetti che in base alla legge statale siano in possesso dei requisiti per essere inseriti nel sistema nazionale di istruzione. Infatti, l'attribuzione di funzioni in ordine alla programmazione a livello regionale non abilita le Regioni ad interferire con la individuazione, da parte dello Stato, dei requisiti che le scuole debbono possedere per ottenere il riconoscimento della parità.

E' legittima anche la previsione del finanziamento straordinario, aggiuntivo rispetto agli ordinari stanziamenti in favore delle Regioni, in quanto, estendendo il sostegno economico anche agli alunni iscritti alle scuole paritarie, è finalizzato a rendere effettivo il diritto allo studio per tutti.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

**SENTENZA:** n. 34 del 2005

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Materia:** Istruzione pubblica - norme della Regione Emilia-Romagna sul rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale - prevista concessione di assegni di studio ai docenti e dirigenti scolastici che si avvalgano del periodo di aspettativa non retribuita - definizione e disciplina dell'istituto dell'alternanza scuola-lavoro - definizione delle finalità della scuola dell'infanzia - definizione dell'educazione degli adulti e delle relative attività - previsioni in materia di integrazione tra i sistemi dell'istruzione e della formazione professionale - prevista approvazione da parte del Consiglio regionale, su proposta della Giunta, dei criteri per la definizione dell'organizzazione scolastica, ivi compresi i parametri dimensionali delle istituzioni scolastiche

**Limiti violati:** Parametri costituzionali: articoli 3; 97; 117, secondo comma, lett. *n*); 117, terzo comma della Costituzione;

**Ricorrente/i:** Presidente del Consiglio dei Ministri

**Oggetto:** Articoli 7, comma 5; 9, comma 3; 17; 26, comma 2; 41; 44, comma 1, lettera *c*), della legge della Regione Emilia-Romagna 30 giugno 2003, n. 12 (Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro)

**Esito:** Infondatezza delle questioni sollevate

Oggetto di esame, nella sentenza in commento, è la legge della Regione Emilia-Romagna 30 giugno 2003, n. 12 (Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro) di cui il Governo ha impugnato talune disposizioni sospettate di incostituzionalità.

La legge denunciata si propone di valorizzare la persona umana attraverso l'innalzamento dei livelli culturali e professionali e, a tal fine, interviene sui processi dell'istruzione non formale, dando rilievo all'integrazione fra le politiche scolastiche autonome e le politiche sociali e sanitarie, tramite la creazione di centri di servizio e di consulenza per le istituzioni scolastiche autonome, favorendo altresì interventi per la continuità didattica. Ma per il ricorrente, la Regione avrebbe, in tal modo, travalicato le sue competenze violando gli articoli 97, 117, secondo comma, lettera *n*), e terzo comma, Cost., in relazione ai principî fondamentali dettati dallo Stato nella materia dell'istruzione.

La prima censura investe l'articolo comma 5, il quale prevede, per il raggiungimento delle finalità della qualificazione delle risorse umane, la

concessione di assegni di studio al personale della formazione professionale, nonché al personale della scuola che si avvalga del periodo di aspettativa di cui all'articolo 26, comma 14, della legge n. 448 del 1998. La richiamata norma statale a sua volta stabilisce, in via generale, per i docenti e i dirigenti scolastici che hanno superato il periodo di prova la possibilità di usufruire di un periodo di aspettativa non retribuita della durata massima di un anno scolastico ogni dieci anni. Secondo l'Avvocatura erariale, l'incentivo previsto dalla legge regionale altererebbe la regola generale fissata dalla legge statale, creando disuguaglianza fra situazioni identiche dei dipendenti scolastici e disarticolando il buon andamento della pubblica amministrazione, con conseguente violazione degli articoli 117, terzo comma, 3 e 97, primo comma, Cost.

La questione è infondata. Per la Corte, infatti, la disposizione di legge statale, invocata come principio fondamentale della materia dell'istruzione, introduce un'ulteriore ipotesi di aspettativa in favore del personale scolastico che si aggiunge a quelle già previste dal contratto collettivo nazionale e che consistono nell'aspettativa per motivi di famiglia, per motivi di studio e per motivi di lavoro. È in questo quadro normativo che si colloca appunto l'articolo 26, comma 14, della legge n. 448 del 1998, il quale facoltizza i docenti ed i dirigenti scolastici ad usufruire di un periodo di aspettativa non retribuita della durata massima di un anno scolastico ogni dieci anni, stabilendo che «per i detti periodi i docenti e i dirigenti possono provvedere a loro spese alla copertura degli oneri previdenziali». L'aspettativa in esame, diversamente dagli altri casi, non è dunque vincolata ad una specifica finalità (esigenze di famiglia, di studio o di lavoro) ed il personale scolastico in ruolo può usufruirne senza allegare motivazione alcuna e senza che possa godere della retribuzione. La norma stabilisce, infatti, che sono gli stessi beneficiari a provvedere, ove lo ritengano, alla copertura degli oneri previdenziali. Il principio fondamentale che pone la legge statale è, quindi, quello della facoltà, concessa al personale scolastico ogni dieci anni di servizio, di fruire di un periodo annuale di aspettativa non retribuita, senza dover allegare alcun particolare motivo. Il censurato comma 5 dell'articolo 7 della legge regionale non introduce un'ulteriore fattispecie di aspettativa, ma prevede il beneficio di assegni di studio per il solo personale che, in conformità della normativa statale, si sia avvalso del periodo di aspettativa di cui all'articolo 26, comma 14, della legge n. 448 del 1998. Il fine della disposizione è soltanto quello di sostenere l'elevazione professionale di tutto il personale scolastico nel rispetto delle competenze generali dello Stato in materia di formazione.

Sono respinte anche le censure sollevate nei confronti degli articoli 9, comma 3, 17 e 41, concernenti, rispettivamente, "l'istituto dell'alternanza scuola-lavoro", le "finalità della scuola dell'infanzia" e la definizione "dell'educazione degli adulti": per la Corte, le norme regionali sono meramente riprodottrici di quelle statali, dal momento che non contrastano con i principi contenuti nella legge delega n. 53 del 2003, ma si limitano a

ripeterne il contenuto definitorio, senza porre principi o regole ulteriori. In altre parole, con le norme in questione la Regione non pone in discussione la competenza dello Stato a definire gli istituti generali e fondamentali in materia di istruzione che, come tali, sono assunti a base della legislazione regionale la quale si propone di predisporre, nell'ambito di quanto stabilito dalla legge statale, interventi a supporto dell'offerta formativa.

L'Avvocatura dello Stato prospetta, inoltre, la violazione dei principi di eguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione (articoli 3 e 97 Cost.) da parte dell' articolo 26, comma 2, della legge regionale, ritenendo che la disposizione, nell'introdurre nel sistema formativo norme in materia di integrazione tra i sistemi dell'istruzione e formazione professionale, recherebbe la lesione del diritto al riconoscimento dei crediti ed al passaggio tra i sistemi per tutti gli studenti che provengono da percorsi non integrati. Ma per i giudici *"è da escludersi che il significato della disposizione regionale denunciata sia quello di inibire o rendere più difficile il passaggio tra i sistemi di istruzione e formazione professionale agli studenti che provengono da percorsi non integrati. L'art. 26, comma 2, inserendosi coerentemente nel corpo della legge regionale n. 12 del 2003, non postula che soltanto all'interno del sistema integrato sussista il riconoscimento di crediti, né preclude l'adesione al sistema integrato a chiunque sia in possesso dei requisiti necessari. Il senso da ascrivere alla norma è soltanto quello di individuare, come base preferibile per il riconoscimento e per reali, e non solo teoriche, possibilità di passaggio, proprio l'istituto dell'integrazione dei sistemi, senza perciò eliminare altre forme legali di riconoscimento e, specialmente, di crediti"* (Considerato in diritto n. 6).

L'ultima censura concerne l'articolo 44, comma 1, lettera c), il quale, nello stabilire che il Consiglio regionale, su proposta della Giunta, approvi, tra l'altro, i criteri per la definizione dell'organizzazione della rete scolastica, ivi compresi i parametri dimensionali delle istituzioni scolastiche, si porrebbe, per il ricorrente, in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera n), Cost. Per la Consulta, invece, la disposizione denunciata è ascrivibile all'esercizio della competenza legislativa concorrente della Regione in materia di istruzione, riguardando, in particolare, il settore della programmazione scolastica. Infatti, già la normativa antecedente alla riforma del Titolo V prevedeva la competenza regionale in materia di dimensionamento delle istituzioni scolastiche, e quindi postulava la competenza sulla programmazione scolastica di cui all'articolo 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998, ed è da escludersi che il legislatore costituzionale del 2001 abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

**SENTENZA:** n. 36 del 2005

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Materia:** Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2003 - Razionalizzazione della spesa sanitaria - Adempimenti cui sono tenute le Regioni ai fini dell'adeguamento del finanziamento del servizio sanitario nazionale per gli anni 2003, 2004 e 2005 - Previsione della decadenza automatica dei direttori generali in caso di mancato raggiungimento dell'equilibrio economico delle aziende sanitarie ed ospedaliere - Svolgimento continuativo, presso gli ospedali pubblici, degli accertamenti diagnostici fino alla copertura del servizio per i sette giorni della settimana e previsione della decadenza automatica dei direttori generali in caso di mancato raggiungimento dell'equilibrio economico delle aziende sanitarie ed ospedaliere - Organizzazione e finanziamento di congressi, convegni e riunioni da parte delle imprese farmaceutiche autorizzate all'immissione in commercio di medicinali - Riduzione al 50 per cento, eccezion fatta per gli eventi espressamente autorizzati dalla commissione nazionale per la formazione continua - Realizzazione del centro nazionale di adroterapia oncologica - Mancata previsione dell'intesa con le regioni ai fini delle scelte relative alla localizzazione e alle attività

**Limiti violati: Parametri costituzionali:** articoli 4, 41, 51, 97, 117 e 119, comma quarto, della Costituzione;

**Ricorrente/i:** Regione Emilia-Romagna

**Oggetto:** Articolo 52, comma 4, lettere *c*) e *d*), comma 19 e comma 21, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003); articolo 3, comma 32, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004).

**Esito:** Infondatezza ed inammissibilità delle questioni sollevate

**Annotazioni:** Per la Corte costituzionale, sono legittime le misure di razionalizzazione della spesa sanitaria, previste nelle leggi finanziarie 2003 e 2004 e censurate dalla Regione Emilia-Romagna.

Le norme impugnate prevedono una serie di adempimenti cui sono tenute le Regioni ai fini dell'accesso all'adeguamento del finanziamento del servizio sanitario nazionale per gli anni 2003, 2004 e 2005 e sono contestate, principalmente, sotto il profilo della lesione dell'autonomia finanziaria e della competenza legislativa regionale in materia di sanità.

Le condizioni previste per l'accesso all'integrazione finanziaria, contestate dalla ricorrente, consistono nella previsione della decadenza automatica dei direttori generali in caso di mancato raggiungimento dell'equilibrio economico delle aziende sanitarie ed ospedaliere (art. 52, comma

4, lett. d) legge finanziaria 2003 e art. 3, comma 32, legge finanziaria 2004) e nello svolgimento continuativo, senza maggiori oneri a carico dello Stato, degli accertamenti diagnostici fino alla copertura del servizio per i sette giorni della settimana (art. 52, comma 4, lett. c), legge finanziaria 2003 ed art. 3, comma 32, legge finanziaria 2004). La lesione dell'autonomia regionale sarebbe determinata - ad avviso della Regione - anche per effetto della previsione della limitazione al 50 per cento della possibilità per le imprese farmaceutiche di organizzare e finanziare convegni, congressi o riunioni e della previsione dell'esonerazione dalla predetta limitazione per i soli eventi espressamente autorizzati dalla Commissione nazionale per la formazione continua (art. 52, comma 19, legge finanziaria 2003). Un ulteriore *vulnus* della competenza regionale in materia di assistenza sanitaria deriverebbe, infine, dal comma 21 dell'art. 52, per effetto della mancata previsione dell'intesa con le Regioni in ordine alla localizzazione ed allo svolgimento dell'attività del Centro nazionale di adroterapia oncologica.

Le questioni sono infondate. Per la Consulta, gli adempimenti contestati devono essere valutati, in primo luogo, nell'ambito di quegli obiettivi di finanza pubblica e di contenimento della spesa al cui rispetto sono tenute Regioni e Province autonome, ai sensi di una lunga serie di disposizioni, anche di natura pattizia, che stabiliscono progressivi adeguamenti del concorso statale nel finanziamento della spesa sanitaria a fronte della realizzazione, da parte delle Regioni, di determinati impegni di razionalizzazione nel settore in oggetto. Dalla legislazione vigente emerge costante il carattere "incentivante" del finanziamento statale ai fini del conseguimento degli obiettivi di programmazione sanitaria e del connesso miglioramento del livello di assistenza, al punto che per le Regioni eventualmente inadempienti è previsto, invece, il ripristino del precedente livello di finanziamento.

Quanto ai due specifici adempimenti, la Corte ritiene che la previsione che subordina l'accesso delle Regioni al finanziamento integrativo alla condizione che siano eliminate, o significativamente contenute, le liste di attesa mediante lo svolgimento continuativo, presso gli ospedali pubblici, degli accertamenti diagnostici fino alla copertura del servizio per i sette giorni della settimana, non impone alcun obbligo lesivo della competenza legislativa regionale, ma costituisce, piuttosto, la prefissione di un principio in termini di risultato, che lascia alla discrezionalità delle Regioni la scelta delle misure organizzative più appropriate per la realizzazione degli scopi indicati. L'individuazione delle prestazioni essenziali, cui hanno diritto gli assistiti del servizio sanitario nazionale, rientra, infatti, tra i compiti specifici del legislatore e della programmazione statali.

Per i giudici, inoltre, la norma che prescrive l'adozione di provvedimenti diretti a prevedere la decadenza automatica dei direttori generali, nell'ipotesi di mancato raggiungimento dell'equilibrio economico, non può essere considerata come impositiva di un obbligo cogente, che elimini in materia ogni spazio di autonomia legislativa ed organizzativa regionale; invero, compete al

legislatore regionale determinare i presupposti sostanziali e le modalità procedurali per l'applicazione della sanzione della decadenza. Neanche le limitazioni previste alle attività promozionali delle imprese farmaceutiche pregiudicano, in alcun modo, l'autonomia organizzativa delle Regioni.

Quanto all'ultimo rilievo, si segnala che, in considerazione della natura giuridica del Centro nazionale di adroterapia oncologica, la Regione Emilia-Romagna ha rinunciato, in sede di trattazione orale, al prospettato motivo di ricorso.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

**SENTENZA:** n. 37 del 2005

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Materia:** Istruzione pubblica - Norme della legge finanziaria 2003 - Misure di razionalizzazione in materia di organizzazione scolastica - Norme concernenti lo 'status' del personale, l'organizzazione scolastica e l'autonomia scolastica - Definizione delle dotazioni organiche dei collaboratori scolastici - Modalità di riconduzione dell'orario di insegnamento a quello obbligatorio di servizio dei docenti

**Limiti violati: Parametri costituzionali:** articoli 3, 97, 117, terzo comma della Costituzione;

**Ricorrente/i:** Regione Emilia-Romagna

**Oggetto:** Articolo 35 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003)

**Esito:** Inammissibilità ed infondatezza delle questioni

**Annotazioni:** La Corte costituzionale ha dichiarato la legittimità delle misure di razionalizzazione previste, in materia di organizzazione scolastica, dall'articolo 35 della legge finanziaria 2003.

La ricorrente denuncia, in primo luogo, l'illegittimità dell'articolo 35 nel suo complesso, in quanto non si limiterebbe a dettare principi fondamentali nella materia dell'istruzione, assegnata dall'articolo 117, terzo comma, Cost., alla competenza concorrente di Stato e Regioni.

Rilievi più specifici sono mossi, inoltre, nei confronti dei commi 1 e 2 dell'articolo 35. Il comma 2 prevede la fissazione, con decreto ministeriale, dei criteri e dei parametri per la definizione delle dotazioni organiche dei collaboratori scolastici, allo scopo di conseguire nel triennio 2003-2005 una riduzione complessiva del 6 per cento della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l'anno scolastico 2002-2003. La ricorrente sostiene che la riduzione del personale non costituisce, in quanto tale, un principio della legislazione scolastica; la norma censurata, che dispone la riduzione dell'organico dei collaboratori scolastici a prescindere da qualunque criterio di correlazione con la necessità della formazione scolastica, in relazione al numero degli studenti, porrebbe, quindi, soltanto un'astratta misura di risparmio, sganciata dalle reali necessità accertate.

Il comma 1 disciplina le modalità di riconduzione dell'orario di insegnamento a quello obbligatorio di servizio dei docenti. Per la Regione, anche tale disposizione è irrazionale in quanto volta a contenere la spesa pubblica senza badare alle esigenze del servizio scolastico; essa, inoltre, è illegittima in quanto non lascerebbe alcuno spazio alla potestà legislativa concorrente delle Regioni e all'autonomia delle istituzioni scolastiche.

La Corte respinge tutte le censure dichiarandole in parte inammissibili ed in parte infondate.

In particolare, l'impugnazione dell'articolo 35 nel suo complesso è inammissibile perché priva di puntuale motivazione. Invero, l'articolo denunciato si compone di nove commi recanti norme eterogenee, concernenti, alcune di esse, lo *status* del personale scolastico, altre l'organizzazione scolastica, altre ancora il profilo dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. Per la Consulta la difesa regionale, limitandosi a sostenere l'illegittimità dell'intero articolo 35 in quanto non contenente principi fondamentali della legislazione statale nella materia dell'istruzione, omette di indicare specificamente le ragioni per cui ogni singola disposizione contenuta nell'articolo 35 determinerebbe una lesione delle attribuzioni regionali.

Infondate sono entrambe le censure specifiche proposte nei confronti dei commi 1 e 2 dell'articolo 35. Per quanto concerne il comma 2, la Consulta ricorda che i collaboratori scolastici rientrano nell'ambito del personale cosiddetto ATA - e cioè amministrativo, tecnico e ausiliario - che attualmente è alle dipendenze dello Stato, con la conseguenza che la disciplina di contenimento della spesa pubblica attraverso la contrazione graduale degli organici di personale statale è legittima perché ascrivibile alla materia dell'ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost.

Anche la disciplina contenuta nel comma 1 è legittima perché si limita a ricondurre, per tutte le scuole del territorio nazionale, l'orario di insegnamento a quello obbligatorio di servizio dei docenti, enunciando così un principio al quale devono attenersi le istituzioni scolastiche, ancorché dotate di autonomia. Secondo i giudici, pertanto, non si determina alcuna lesione delle attribuzioni legislative regionali, né dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, *la quale, (...) pur prescindendo dalla questione se le Regioni ne possano far valere la violazione, non può in ogni caso risolversi nella incondizionata libertà di autodeterminazione, ma esige soltanto che a tali istituzioni siano lasciati adeguati spazi che le leggi statali e quelle regionali, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, non possono pregiudicare* (Considerazioni in diritto n. 5).

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

**SENTENZA:** n. 70 del 2005

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Materia:** Edilizia e urbanistica - Condono edilizio - Opere realizzate sul demanio marittimo, sul demanio lacuale e fluviale, sui terreni gravati da diritti di uso civico

**Limiti violati:** Parametri costituzionali: articolo 117, terzo e quarto comma della Costituzione;

**Ricorrente/i:** Regione Marche

**Oggetto:** Articolo 4, comma 125, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004*)

**Esito:** Non fondatezza della questione

**Annotazioni:** la Corte costituzionale si pronuncia sul potere del legislatore statale di escludere alcune categorie di opere e di prevedere limiti temporali e volumetrici per le opere suscettibili di condono edilizio ex articolo 32 del decreto legge n. 269 del 2003.

La questione al vaglio dei giudici di legittimità è originata da un ricorso della Regione Marche che, impugnando numerose disposizioni della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004*), ne ha censurato, tra l'altro, l'articolo 4, comma 125, in relazione all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione.

La norma impugnata ha modificato l'articolo 32, comma 27, del decreto legge n. 269 del 2003, che reca l'indicazione delle opere abusive non suscettibili di sanatoria, sostituendone la disposizione contenuta nella lettera g). La nuova norma prevede l'esclusione dalla sanatoria edilizia, introdotta dall'articolo 32 del citato decreto legge, delle opere realizzate nei porti e nelle aree appartenenti al demanio marittimo, lacuale e fluviale, nonché sui terreni gravati da diritti di uso civico. Ma in tal modo, lamenta la Regione ricorrente, la disposizione impugnata avrebbe introdotto una disciplina di dettaglio per individuare le zone escluse dalla sanatoria, determinando una lesione della sfera di competenza legislativa esclusiva regionale, di cui all'articolo 117, quarto comma, della Costituzione, se ed in quanto la disciplina sia riferibile alla materia "edilizia", e comunque della competenza legislativa concorrente, di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, nel caso in cui si accogliesse l'interpretazione che riconduce l'edilizia alla materia "governo del territorio".

La Corte, nel ritenere non fondata la questione di legittimità, richiama la sentenza n. 196 del 2004 - sui ricorsi di alcune Regioni, tra le quali la stessa Regione Marche, avverso le disposizioni contenute nell'articolo 32 del decreto legge n. 269 del 2003 - con cui è stato chiarito che la disciplina del condono

edilizio deve ritenersi riconducibile alla materia "governo del territorio", di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione e che, tuttavia, dal momento che solo al legislatore statale spetta il potere di incidere sulla sanzionabilità penale, a quest'ultimo va riconosciuta la discrezionalità in materia di estinzione del reato o della pena, o di non procedibilità.

Solo alla legge statale spetta, di conseguenza, l'individuazione della portata massima del condono edilizio straordinario di cui all'articolo 32 del decreto legge n. 269 del 2003, attraverso la definizione sia delle opere abusive non suscettibili di sanatoria, sia del limite temporale di realizzazione delle opere condonabili, sia delle volumetrie massime sanabili.

Sulla base di tali premesse, pertanto, la sentenza n. 196 del 2004 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, di alcuni commi dell'articolo 32 ed in particolare, del comma 25 e del comma 26. Ma la dichiarazione di illegittimità costituzionale non ha, invece, toccato il comma 27, contenente la previsione delle tipologie di opere insuscettibili di sanatoria, e ciò coerentemente con l'assunto secondo il quale alle Regioni non può essere riconosciuto alcun potere di rimuovere i limiti massimi di ampiezza del condono individuati dal legislatore statale.

La disposizione denunciata è legittima proprio perché, modificando la lettera *g*) del comma 27 dell'articolo 32 del decreto legge n. 269 del 2003, si limita ad estendere l'esclusione dal condono a tutte le opere realizzate nei porti e nelle aree appartenenti al demanio marittimo, lacuale e fluviale, nonché nei terreni gravati da diritti di uso civico.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

SENTENZA: n. 71 del 2005

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Materia: Edilizia e urbanistica - interventi per la riqualificazione di nuclei abusivi e aree degradate, conseguenti a condono edilizio - risorse finanziarie da destinare alle Regioni

Limiti violati: Parametri costituzionali : articoli 3, 7 e 119 della Costituzione;

Ricorrente/i: Regione Emilia-Romagna

Oggetto: Articolo 2, comma 70, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004*)

Esito: Inammissibilità della questione

La Regione Emilia-Romagna ha sottoposto al vaglio della Corte costituzionale numerose disposizioni della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004*), tra cui, l'articolo 2, comma 70, in riferimento agli articoli 3, 117 e 119 della Costituzione. La disposizione impugnata ha abrogato i commi 6, 9, 11 e 24 dell'articolo 32 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269 (*Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*), che prevedevano il reperimento e la destinazione vincolata di risorse finanziarie per effettuare interventi di riqualificazione dei nuclei urbani caratterizzati da abusivismo edilizio.

Per la ricorrente, la norma denunciata, abrogando le suddette disposizioni dell'articolo 32, determinerebbe il venir meno delle risorse finanziarie da destinare alle Regioni per interventi di riqualificazione urbana dei nuclei abusivi e per l'attivazione di un programma nazionale di interventi di riqualificazione delle aree degradate, resi necessari dalla legalizzazione delle opere abusive. In altri termini, tale abrogazione lascerebbe le Regioni e gli enti locali privi delle risorse necessarie per un corretto recupero delle opere abusive condonate, determinando una grave lesione della loro autonomia finanziaria, con violazione dell'articolo 119 Cost.; dell'articolo 117 Cost., in quanto costituirebbe un *vulnus* all'obiettivo che la Costituzione assegna al legislatore statale in ordine alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, configurabile non come materia in senso tecnico ma teleologicamente come valore costituzionalmente protetto; dell'articolo 3 Cost. e del principio di ragionevolezza, dal momento che, eliminando dal sistema di reimpiego di parte dei fondi provenienti dal condono la possibilità di attuazione di interventi di riqualificazione, rafforzerebbe l'irragionevolezza del meccanismo del condono edilizio previsto dall'articolo 32 del decreto legge n. 269 del 2003 rispetto alla finalità di riqualificazione del territorio.

Per la Corte, la questione di legittimità costituzionale è inammissibile per sopravvenuta carenza di interesse. Invero, a seguito della sentenza n. 196 del 2004, la disciplina contenuta nell'articolo 32 del decreto legge n. 269 del 2003 ha subito una radicale modificazione, soprattutto attraverso il riconoscimento alle Regioni del potere di modulare l'ampiezza del condono edilizio in relazione alla quantità ed alla tipologia degli abusi sanabili, ferma restando la spettanza al legislatore statale della potestà di individuare la portata massima del condono edilizio straordinario, attraverso la definizione sia delle opere abusive non suscettibili di sanatoria sia del limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, sia delle volumetrie massime sanabili (sentenza n. 70 del 2005)

Il mutamento del quadro normativo inciso dalla disposizione impugnata fa venir meno l'attualità dell'interesse della ricorrente al ricorso, non potendo più la Regione lamentare la mancata assegnazione delle risorse necessarie alla riqualificazione urbanistica, dal momento che rientra espressamente nel potere delle Regioni determinare, entro limiti fissati dalla legislazione statale, tipologie ed entità degli abusi condonabili, nonché incrementare sia la misura dell'oblazione fino al 10%, sia la misura degli oneri di concessione fino al 100% al fine di fronteggiare i maggiori costi che le amministrazioni comunali devono affrontare per la realizzazione delle opere di urbanizzazione e, in generale, per gli interventi di riqualificazione delle aree interessate dagli abusi edilizi. Ciò consente alle Regioni di valutare le conseguenze del condono sulle finanze regionali e locali e determinare, anche in ragione delle risorse necessarie agli eventuali interventi di riqualificazione, l'ampiezza della sanatoria.

A riprova della sopravvenuta carenza di interesse della ricorrente, i giudici segnalano che il potere sopra descritto è già stato esercitato proprio dalla Regione Emilia-Romagna con la legge regionale 21 ottobre 2004, n. 23, la quale, in particolare agli articoli 32 e seguenti, ha individuato gli interventi edilizi suscettibili di sanatoria ed ha incrementato nella misura massima consentita sia l'entità dell'oblazione da corrispondere per la definizione degli illeciti edilizi (art. 31), sia l'ammontare del contributo di concessione (art. 28).

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

**SENTENZA:** n. 120 del 2005

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Materia:** Istruzione - Disciplina degli 'standard' strutturali e qualitativi degli asili nido

**Limiti violati: Parametri costituzionali:** Articolo 117, comma secondo, lettere *m)* e *n)* e articolo 117, comma terzo, della Costituzione

**Ricorrente/i:** Presidenza Consiglio dei Ministri

**Oggetto:** Articoli 4, comma 2, e 28, comma 2, della legge della Regione Toscana 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro).

**Esito:** Non fondatezza della questione.

**Annotazioni:** La Corte costituzionale ribadisce, ancora una volta, la competenza delle Regioni a legiferare in materia di asili nido, anche in assenza dei principi fondamentali fissati dallo Stato.

Il giudizio in commento muove dal ricorso governativo contro gli artt. 4, comma 2, e 28, comma 2, della legge della Regione Toscana 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro) impugnati in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettere *m)* e *n)*, e terzo, della Costituzione.

L'art. 4, comma 2, demanda ad un regolamento la fissazione degli *standard* strutturali e qualitativi ai quali si dovranno attenere i servizi educativi per la prima infanzia mentre, secondo il ricorrente, spetterebbe alla competenza esclusiva dello Stato attenendo alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e, comunque, alle norme generali sull'istruzione.

Quanto all'art. 28, comma 2, l'Avvocatura erariale sostiene che, pur enunciando il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni previsti dall'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione, nel disciplinare la funzione di impulso e di regolazione del sistema allargato dell'offerta integrata fra istruzione, educazione e formazione, attribuisce alla Regione, tra l'altro, la definizione degli *standard* qualitativi, delle linee guida di valutazione e di certificazione degli esiti e dei risultati della funzione, da ritenersi riservata invece al legislatore statale.

Entrambe le norme sarebbero invasive, in primo luogo, della competenza esclusiva dello Stato riguardo alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ed alla materia delle norme generali sull'istruzione; e, comunque, anche a

ritenerle espressione della competenza regionale concorrente in materia di istruzione, sarebbero illegittime in quanto emanate in difetto di previa fissazione, da parte dello Stato, dei principi generali. Per il ricorrente, infatti, la Regione non potrebbe intervenire esercitando la propria competenza concorrente prima che siano definiti con legge dello Stato i principi generali in quanto, diversamente, non si avrebbe un sistema educativo nazionale, sia pur articolato nelle varie Regioni, ma tanti distinti sistemi fra loro non coordinati.

La Corte, di diverso avviso, richiama la precedente giurisprudenza, sia per ribadire che la disciplina degli asili nido ricade nell'ambito della materia dell'istruzione nonché, per alcuni profili, nella materia della tutela del lavoro, entrambe attribuite alla potestà legislativa concorrente delle Regioni che sono competenti, pertanto, anche per la individuazione di criteri per la gestione e l'organizzazione degli asili, seppure nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale; sia per ricordare che *"specie nella fase di transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale in vigore, senza che l'assenza di nuovi principi possa o debba comportare la paralisi dell'attività del legislatore regionale"* (Considerazioni in diritto n. 4).

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

**SENTENZA:** n. 134 del 2005

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Materia:** Agricoltura - Pesca - Contratti di programma - interventi finanziari e gestione del Ministero delle politiche agricole e forestali

**Limiti violati:** Parametri costituzionali: Articoli 117, 118 e 119 della Costituzione.

**Ricorrente/i:** Regione Emilia-Romagna

**Oggetto:** Articolo 4, commi 18 e 19, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004)

**Esito:** Non fondatezza della questione.

La Corte costituzionale ha dichiarato infondata la questione di legittimità dell'articolo 4, commi 18 e 19, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), sollevata dalla Regione Emilia-Romagna, in relazione agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione.

Le disposizioni impugnate trasferiscono nello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole e forestali le risorse, alle quali si riferisce l'articolo 67, comma 1, della legge finanziaria 2002, accertate al 31 dicembre di ogni anno e destinate al finanziamento di contratti di programma nei settori dell'agricoltura e della pesca.

Per la ricorrente, la gestione accentrata di tali risorse violerebbe gli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione perché interverrebbe nelle materie di competenza regionale dell'agricoltura e della pesca, non realizzerebbe il finanziamento integrale delle funzioni ordinarie delle Regioni e, ove pure fosse ravvisabile l'esercizio di una competenza sussidiaria da parte dello Stato nella gestione del fondo, non prevederebbe la necessaria intesa delle Regioni interessate ai fini dell'approvazione dei contratti di programma.

Per la Corte, invece, si tratta di interventi finanziari di pertinenza esclusiva dello Stato perché rientrano nella materia della tutela della concorrenza di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione. I giudici ricordano che le risorse e le finalità previste dai commi 18 e 19 dell'articolo 4 sono sostanzialmente coincidenti con quelli cui si riferisce l'articolo 67, comma 1, della legge finanziaria 2002 e che tale disposizione, a sua volta, ha già superato l'esame di costituzionalità nella sentenza n. 14 del 2004. Anche in quell'occasione, infatti, i ricorsi regionali sono stati rigettati ed è stato ritenuto legittimo l'intervento finanziario dello Stato, dal momento che lo stesso, per la sua dimensione nazionale e per la sua funzione di stimolo del mercato, è ascrivibile alla materia della tutela della concorrenza. Il giudizio viene confermato anche con riferimento alle norme in questione dal momento che

prevedono strumenti (contratti di programma) ai quali la Consulta riconosce la funzione di stimolare la crescita economica e rafforzare la concorrenza sul piano nazionale.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

**SENTENZA:** n. 162 del 2005

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Materia:** Artigianato - Sostegno economico dello Stato alla internazionalizzazione delle imprese attraverso l'incremento del relativo fondo,

**Limiti violati: Parametri costituzionali:** Articoli 117, 118 e 119 della Costituzione. Principio di leale collaborazione

**Ricorrente/i:** Regione Emilia-Romagna

**Oggetto:** Articolo 4, commi 82 e 83, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004)

**Esito:** Illegittimità costituzionale 'in parte qua'. Non fondatezza della questione.

Con la sentenza in esame, la Corte costituzionale interviene sulla competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di artigianato, come delineata a seguito della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione.

L'occasione è data dallo scrutinio di legittimità dell'articolo 4, commi 82 e 83, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), promosso con ricorso della Regione Emilia-Romagna, il quale prevede, al fine di agevolare i processi di internazionalizzazione ed i programmi di penetrazione commerciale promossi dalle imprese artigiane, l'incremento delle disponibilità del fondo di cui all'articolo 37 della legge 25 luglio 1952, n. 949, e successive modificazioni (comma 82), secondo modalità, condizioni e forme tecniche da definire con decreto del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (comma 83).

Secondo la ricorrente, la norma denunciata dispone un intervento finanziario non più compatibile con il nuovo assetto costituzionale, dal momento che la materia "artigianato" ricade oggi nella potestà esclusiva delle Regioni. In assenza di qualsiasi esigenza unitaria, pertanto, le politiche di sostegno alle imprese artigiane devono essere decise e gestite a livello regionale. Di conseguenza, le disposizioni che prevedono la gestione e la regolazione statale di un finanziamento finalizzato al sostegno delle imprese artigiane violerebbero gli articoli 117, 118 e 119 Cost.

Per la Regione, inoltre, nel caso in cui l'intervento di incremento del fondo fosse ritenuto giustificato per il suo carattere macroeconomico, e quindi per la sussistenza della competenza statale in materia di tutela della concorrenza, dette disposizioni sarebbero comunque illegittime per la mancata previsione di meccanismi di coordinamento con le Regioni.

Per la Corte, è corretto l'inquadramento delle norme censurate nella materia "artigianato". Il riformato articolo 117 della Costituzione, infatti, non

annoverando l'artigianato tra le materie tassativamente riservate alla legislazione esclusiva statale o a quella concorrente, implicitamente demanda questa materia alla potestà legislativa residuale delle Regioni, modificando in tal modo la precedente previsione costituzionale, che invece assegnava allo Stato il compito di stabilire i principi fondamentali in materia di artigianato, prevedendo la competenza concorrente delle Regioni. Pertanto, alla competenza legislativa residuale delle Regioni compete anche l'adozione delle misure di sviluppo e sostegno dell'artigianato, e, in questo ambito, la disciplina dell'erogazione di agevolazioni, contributi e sovvenzioni di ogni genere.

Pur riconducendo il sostegno economico all'internazionalizzazione delle imprese artigiane ad una materia innominata di cui al quarto comma dell'articolo 117, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 82, è comunque infondata perché tale norma non istituisce un nuovo fondo a destinazione vincolata, ma si limita ad incrementare le disponibilità di un fondo preesistente alla stessa modifica del Titolo V, in vista del raggiungimento di finalità ad esso già assegnate, e si giustifica, secondo i giudici, in via transitoria e fino all'attuazione del nuovo modello delineato dall'articolo 119 della Costituzione, in conseguenza del principio di continuità dell'ordinamento, attesa l'esigenza di non far mancare finanziamenti ad un settore rilevante e strategico dell'economia nazionale, quale quello dell'impresa artigiana.

La Corte accoglie, invece, le censure sollevate nei confronti del comma 83 del medesimo articolo 4, nella parte in cui, in contrasto con il principio di leale collaborazione, prevede l'adozione di un decreto ministeriale senza la previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni. *“Il principio di continuità giustifica infatti, ancora in via provvisoria, ed in vista di una considerazione complessiva del settore dell'artigianato e delle iniziative da finanziare, l'attribuzione al Ministro delle attività produttive della potestà di definire, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, modalità, condizioni e forme tecniche delle attività ammesse al sostegno finanziario. E tuttavia - prosegue la Corte - l'articolazione della normativa esige forme di cooperazione con le Regioni e di incisivo coinvolgimento delle stesse, essendo evidente che l'intervento dello Stato debba rispettare la sfera di competenza spettante alle Regioni in via residuale.*

La norma censurata, invece, non prende minimamente in considerazione le Regioni per ciò che attiene all'emanazione del decreto ministeriale di attuazione. Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 83, della legge n. 350 del 2003, nella parte in cui, in contrasto con il principio di leale collaborazione, non prevede che il decreto del Ministro delle attività produttive sia emanato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni". (*Considerato in diritto n. 4*).

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

**SENTENZA:** n. 172 del 2005

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Materia:** Pubblico impiego - Provvisorio trasferimento di sede o assegnazione ad altro incarico del dipendente regionale condannato, per reati contro la pubblica amministrazione, con sentenza di primo grado.

**Limiti violati: Parametri costituzionali:** Articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione.

**Ricorrente/i:** Governo

**Oggetto:** Articolo 3 della legge della Regione Veneto 27 febbraio 2004, n. 4 (Norme per la trasparenza dell'attività amministrativa regionale)

**Esito:** Non fondatezza della questione.

Per la Consulta è infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge Regione Veneto n. 4 del 2004 (Norme per la trasparenza dell'attività amministrativa regionale) che prevede il trasferimento di sede od assegnazione ad altro incarico dei dipendenti condannati, con sentenza di primo grado, per reati contro la pubblica amministrazione, non rientrando, tale norma, nella materia penale.

La questione al vaglio dei giudici è originata dal ricorso promosso in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione. La disposizione censurata stabilisce che, fatto salvo quanto previsto dalle norme vigenti, «l'amministrazione regionale procede immediatamente al trasferimento di sede o all'attribuzione ad altro incarico del dipendente condannato, per i reati contro la pubblica amministrazione, con sentenza di primo grado».

Per l'Avvocatura erariale, tale norma invaderebbe la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento penale, ex articolo 117, secondo comma, lett. l), Cost., sovrapponendosi alla legge statale 27 marzo 2001, n. 97, relativa ai rapporti tra procedimento penale e procedimento disciplinare, che in relazione ad alcuni gravi reati contro la pubblica amministrazione (tra cui peculato, concussione, corruzione) contempla all'articolo 3, comma 1, il trasferimento ad altro ufficio in caso di rinvio a giudizio e all'articolo 4 la sospensione dal servizio in caso di condanna anche non definitiva.

La Corte, nel giudicare non fondata la questione, ha premesso che l'articolo denunciato si apre con l'espressa clausola di salvezza di quanto previsto dalle norme vigenti; la disciplina regionale, pertanto, non si sovrappone alle disposizioni della legge statale, ma deve ritenersi operante solo in relazione ai reati contro la pubblica amministrazione diversi da quelli previsti dalla legge statale n. 97 del 2001.

Quanto alla censura concernente la pretesa invasione della competenza statale in materia di ordinamento penale, per i giudici la materia penale, come già affermato in precedenti pronunce, deve essere intesa come l'insieme dei beni e valori ai quali viene accordata la tutela più intensa ed essa nasce nel momento in cui il legislatore nazionale pone norme incriminatrici, mediante la configurazione delle fattispecie, l'individuazione dell'apparato sanzionatorio e la determinazione delle specifiche sanzioni.

Coerentemente a questa impostazione, in tema di sospensione cautelare obbligatoria dal servizio prevista, dall'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, nei confronti di pubblici dipendenti che abbiano riportato condanna, anche non definitiva, per delitti di criminalità organizzata o per determinati delitti contro la pubblica amministrazione, la Corte ha affermato, nella sentenza n. 206 del 1999, che tale misura non ha natura sanzionatoria, bensì meramente cautelare, essendo «collegata alla pendenza di un'accusa penale nei confronti di un funzionario pubblico», che di per sé espone l'amministrazione «ad un pregiudizio direttamente derivante dalla permanenza dell'impiegato nell'ufficio» e «risponde a esigenze proprie della funzione amministrativa e della pubblica amministrazione presso cui il soggetto colpito presta servizio». Il tutto porta, conseguentemente, ad escludere che la misura del trasferimento provvisorio di sede o dell'assegnazione ad altro incarico, prevista dalla disposizione censurata e certamente meno grave rispetto alla sospensione cautelare obbligatoria dal servizio, costituisca effetto penale della sentenza di condanna per determinati fatti reato, e sia perciò inscrivibile nella materia dell'ordinamento penale.

Esclusa, quindi, la riconducibilità, del caso di specie, alla materia penale, per i giudici le finalità che la norma intende perseguire sono ravvisabili nell'esigenza di tutelare l'immagine, la credibilità e la trasparenza dell'amministrazione regionale, interessi che, anche prima dell'eventuale pronuncia di una sentenza definitiva di condanna, possono risultare pregiudicati dalla permanenza nell'ufficio del dipendente che abbia commesso nell'esercizio delle sue funzioni un reato contro la pubblica amministrazione.

*“Alla luce del principio di buon andamento dei pubblici uffici (...) - conclude la Corte - la disposizione in esame offre dunque alla amministrazione regionale uno strumento volto a realizzare l'interesse pubblico di garantire la credibilità e la fiducia di cui l'amministrazione deve godere presso i cittadini (...); interesse lesa dal discredito che la condanna, anche solo di primo grado, può recare all'immagine del corretto funzionamento dei pubblici uffici, e certo prevalente su quello individuale del dipendente alla permanenza nella medesima sede o nel medesimo ufficio. La misura risulta pertanto ispirata non già da ragioni punitive o disciplinari, quanto da esigenze, lato sensu cautelari, in funzione dell'organizzazione interna degli uffici (...), atteso che le esigenze di trasparenza e di credibilità della pubblica amministrazione sono direttamente correlate al principio costituzionale di buon andamento degli uffici”* (Considerato in diritto n. 5).

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

**SENTENZA:** n. 190 del 2005

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Materia:** Sanità pubblica - Strutture sanitarie private titolari di accordi contrattuali con il servizio sanitario regionale - Inserimento di personale nei ruoli regionali mediante procedura riservata e rideterminazione del fabbisogno di organico

**Limiti violati: Parametri costituzionali:** Articoli 3, 51 e 97 della Costituzione.

**Ricorrente/i:** Governo

**Oggetto:** Articoli 1, 2 e 3 della legge della Regione Marche 24 febbraio 2004, n. 4 (Disposizioni eccezionali e straordinarie in attuazione del piano sanitario regionale 2003/2006 relative al personale delle strutture sanitarie private titolari di accordi contrattuali con il servizio sanitario regionale).

**Esito:** Illegittimità costituzionale ed inapplicabilità dei restanti articoli della stessa legge.

**Annotazioni:** La Corte costituzionale boccia le norme della Regione Marche che prevedono l'inserimento, nei ruoli regionali del servizio sanitario nazionale, con concorsi riservati, del personale già assunto con contratto a tempo indeterminato da unità operative o strutture sanitarie private, riaffermando il principio che per l'accesso ai posti di pubblico impiego il concorso pubblico è la regola e le deroghe sono ammissibili solo in presenza di peculiari situazioni giustificatrici.

Oggetto di impugnazione, da parte della Presidenza del Consiglio, sono gli articoli 1, 2 e 3 della legge della Regione Marche 24 febbraio 2004, n. 4 (Disposizioni eccezionali e straordinarie in attuazione del piano sanitario regionale 2003/2006 relative al personale delle strutture sanitarie private titolari di accordi contrattuali con il Servizio sanitario regionale).

In particolare, l'articolo 1 disciplina l'inserimento nei ruoli regionali del servizio sanitario nazionale (S.s.n.) del personale, già assunto con contratto a tempo indeterminato da unità operative o strutture sanitarie private, che risulti in esubero a seguito dei processi di riconversione o disattivazione o soppressione delle predette unità e strutture, determinati dall'attuazione del piano sanitario regionale 2003/2006; tale inserimento riguarda il personale delle strutture che abbiano stipulato accordi contrattuali ai sensi dell'articolo 23 della legge della Regione Marche 16 marzo 2000, n. 20 (Disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private).

L'articolo 2 prevede, tra l'altro, che l'assunzione del predetto personale avvenga attraverso selezioni per i titoli di servizio, professionali e culturali ed esame orale, svolte dalle aziende del servizio sanitario regionale mediante commissioni esaminatrici appositamente nominate.

L'articolo 3, infine, detta criteri per la determinazione del fabbisogno d'organico finalizzato all'inserimento del personale risultato idoneo.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, tali disposizioni sono illegittime per contrasto con gli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione dal momento che prevedono che con procedura riservata (e non quindi con concorso pubblico) siano fatte assunzioni nel pubblico impiego, coprendo con tale sistema i posti in organico e predisponendo anche un aumento dell'organico in caso di sua insufficienza per l'inserimento del personale in esubero che abbia superato la procedura selettiva riservata.

La Consulta accoglie i rilievi governativi. Invero, principio ormai consolidato della giurisprudenza costituzionale è quello per cui il concorso rappresenta la forma generale ed ordinaria di reclutamento di personale nel pubblico impiego, in quanto meccanismo idoneo a garantire l'imparzialità e l'efficienza dell'azione amministrativa, ed una deroga a siffatto principio è possibile soltanto in presenza di peculiari situazioni giustificatrici individuate dal legislatore nell'esercizio di una discrezionalità che trovi il proprio limite specifico nella necessità di meglio garantire il buon andamento della pubblica amministrazione. Tali non sono, secondo il giudice delle leggi, quelle indicate dal legislatore regionale che, al fine di legittimare la deroga al principio del concorso pubblico, fa riferimento alla valorizzazione di specifiche professionalità acquisite dal personale in questione. In realtà, le disposizioni censurate consentono l'inserimento nei ruoli regionali di personale già assunto con contratto a tempo indeterminato da strutture sanitarie private, e non reclutato, pertanto, a suo tempo dalla pubblica amministrazione mediante pubblico concorso; né sono finalizzate a consentire il consolidamento di pregresse esperienze maturate nella stessa amministrazione. Di conseguenza, le suddette disposizioni sono illegittime perché prevedono selezioni caratterizzate da un'arbitraria ed irragionevole forma di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi.

**CONSIGLIO REGIONALE DEL PIEMONTE**  
**DIREZIONE PROCESSO LEGISLATIVO**

Settore Studi e documentazione legislativi

**Rassegna sulle sentenze della Corte costituzionale  
d'interesse regionale  
Regioni a statuto ordinario**

**Osservatorio legislativo interregionale**

*Bari, 9-10 giugno 2005*

A cura di: Claudia Parola

Nella presente rassegna le pronunce della Corte costituzionale intervenute nel periodo gennaio-maggio 2005 vengono raggruppate in relazione alla materia a cui il giudice delle leggi ha ricondotto la disciplina oggetto di impugnativa.

In diverse sentenze la Corte Costituzionale si è di nuovo pronunciata sull'attitudine della legislazione regionale ad incidere sulla competenza statale esclusiva in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (ex art. 117, c. 2, lett. s) Cost.). La Corte ha ribadito che, negli elenchi dei commi 2 e 3 dell'art. 117 della Costituzione, alcune materie - tra le quali rientra anche l'ambiente- sembrano finalizzate alla realizzazione di uno scopo piuttosto che volte a circoscrivere un dato settore della legislazione. Esse sono "trasversali" e pertanto non costituiscono delle "materie in senso stretto dal momento che non sembrano configurabili come sfere di competenze statali rigorosamente circoscritte e delimitate" (come già evidenziato fin dalla sentenza n. 407/2002).

Si evidenzia che la Corte è inoltre intervenuta, in parecchie pronunce, a tutela del principio di leale collaborazione che dovrebbe contraddistinguere l'operato di Stato e regioni nelle materie in cui i rispettivi interessi e competenze si intersecano fino a sovrapporsi (sentenze nn. 31, 35, 51, 62, 108, 150, 161).

Le sentenze commentate sono suddivise nelle seguenti sezioni:

- I) Innovazione tecnologica (sentenze 31 e 35)
- II) Tutela dell'ambiente ( 62, 108, 150, 161 )
- III) Tutela della concorrenza (sentenze 77, 107, 175)
- IV) Finanziamenti dello Stato (sentenze 64 e 160)
- V) Formazione professionale (sentenza 51)
- VI) Tutela della salute (sentenze 95, 111, 147)
- VII) Potere sostitutivo (sentenze 167)
- VIII) Pubblico impiego ( sentenza 159)

Al fine di consentire ulteriori approfondimenti, vengono anche segnalati, al termine del commento, articoli e commenti reperibili su riviste telematiche e siti giuridici

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

### Innovazione tecnologica (sentenze 31 e 35)

**Sentenza:** 26 gennaio 2005 n. 31

**Materia:** innovazione tecnologica

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Art. 117, comma 2, lett. r) Cost

**Ricorrente/i:** regione Emilia - Romagna

**Oggetto:** art. 26 legge 27 dicembre 2002, n. 289 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003*); legge 16 gennaio 2003, n. 3 (*Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione*)

**Esito:** Infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26, commi 1, secondo periodo, dell'art. 26, comma 2 e dell'art. 56 della l. 289/2002 e dell'art. 27 della l. , comma 8, della l. n. 3/2003. Illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3 della l. 289/2002.

#### **Annotazioni:**

La Corte Costituzionale si è pronunciata su alcuni ricorsi della Regione Emilia Romagna aventi ad oggetto numerose disposizioni della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003*) e della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (*Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione*), in relazioni alle quali la regione ricorrente ha dedotto la violazione degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione nonché del principio di leale collaborazione.

La Corte ha dichiarato non fondate le questioni sollevate ed analizzate nella decisione ad eccezione di una, in relazione alla quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3, della l. 289/2002 .

La Corte si è pronunciata su alcune questioni che, per ragioni di omogeneità di materia (l'innovazione tecnologica), una volta riuniti i giudizi, hanno potuto essere decise con la medesima sentenza, separandole quindi da altre questioni proposte con i medesimi ricorsi.

Sono state dichiarate non fondate le questioni relative alle seguenti disposizioni:

- art. 26, commi 1, secondo periodo, della l. 289/2002. Tale articolo prevede l'istituzione di un «Fondo per il finanziamento di progetti di innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni e nel Paese», stabilendo che con decreti ministeriali «di natura non regolamentare» siano definite le modalità di funzionamento del Fondo stesso ed individuati «i progetti da finanziare e, ove necessario, la relativa ripartizione tra le amministrazioni interessate »;
- art. 26, comma 2 della l. 289/2002, che attribuisce allo stesso Ministro per l'innovazione e le tecnologie - al fine di razionalizzare la spesa informatica, nonché di indirizzare gli investimenti nelle tecnologie informatiche - vari poteri di direttiva, controllo, coordinamento, valutazione, approvazione di piani e progetti.

A giudizio della Corte, le funzioni connesse ai processi di informatizzazione della P.A. non sono da ricondursi alla competenza residuale esclusiva regionale in materia di organizzazione amministrativa regionale e degli enti locali, bensì al "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" che, a norma dell'art. 117, 2 comma, lettera r) Cost. costituisce espressione della potestà legislativa esclusiva statale.

La Corte ha invece dichiarato fondata la questione relativa all' art. 26, comma 3 della l. 289/2002, la quale prevede che «nei casi in cui i progetti di cui ai commi 1 e 2 riguardino l'organizzazione e la dotazione tecnologica delle Regioni e degli enti territoriali, i provvedimenti sono adottati sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281»-

Tale disposizione è stata dichiarata illegittima in quanto la previsione del semplice parere della Conferenza unificata non costituisce, nel caso di specie, una misura adeguata a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione.

Non è sufficiente, a giudizio della Corte, un semplice parere della Conferenza unificata: solo lo strumento dell'intesa garantisce un più incisivo coinvolgimento delle regioni e degli enti locali. La semplice consultazione, invece, costituisce una forma di intesa "debole"

Sono state inoltre dichiarate non fondate le questioni relative alle seguenti disposizioni:

- l'art. 56 della l. n. 289/2002 che istituisce un fondo finalizzato al finanziamento di progetti di ricerca di rilevante valore scientifico, anche con riguardo alla tutela della salute e dell'innovazione tecnologica, alla ripartizione del quale provvede il Presidente Consiglio dei Ministri con decreto nel quale sono altresì stabiliti procedure, modalità e strumenti per l'utilizzo delle risorse.

Secondo la ricorrente tale disposizione - istituendo un «Fondo settoriale a gestione centrale» e attribuendo con norme di dettaglio «poteri sostanzialmente normativi ed amministrativi al Presidente del Consiglio dei Ministri» - violerebbe gli artt. 117, terzo e sesto comma, 118, secondo comma, e 119 della Costituzione.

La Corte dichiara non fondata la questione rinviando alle motivazioni della sentenza n. 423/2004 la quale ha affermato che la ricerca scientifica deve essere considerata non solo una "materia", ma anche un "valore" costituzionalmente protetto (artt. 9 e 33 della Costituzione), in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati. Sulla base di tale premessa la sentenza citata è legittima un intervento statale particolarmente ampio in materia.

- l'art. 27 della l. , comma 8, della l. n. 3/2003 che prevede l'emanazione a livello governativo di una serie di regolamenti finalizzati a realizzare alcune misure a garanzia dell'innovazione tecnologica (estensione dell'uso della posta elettronica nella P.A., alfabetizzazione informatica dei dipendenti, ecc.).

La Corte ritiene che tale disposizione non incida, come sostenuto dalla ricorrente, sulla materia dell'organizzazione interna delle regioni e degli enti locali, in quanto i contenuti della norma stessa vanno riferiti esclusivamente all'amministrazione statale, poiché. Quanto stabilito dal giudice delle leggi parrebbe, quindi, fornire una nuova chiave interpretativa della normativa statale che, ove preveda il generico riferimento alla "pubblica amministrazione" deve intendersi come vincolante per le sole amministrazioni centrali.

*Si segnala un commento alla sentenza, sulla rivista [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 5/2005, a cura di Valerio Sarcone, intitolato "La Leale collaborazione vale anche per l'e-government? Dalla Consulta un'occasione per trattare dell'innovazione tecnologica nelle amministrazioni (Brevissime considerazioni a margine della sent. Corte Cost., 26 gennaio 2005, n. 31).*

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

**Sentenza:** 27 gennaio 2005 n. 35

**Materia:** innovazione tecnologica

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Art. 117, comma 2, lett. r) Cost

**Ricorrente/i:** regione Emilia - Romagna

**Oggetto:** art. 28 legge 27 dicembre 2002, n. 289 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003*)

**Esito:** Infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 28, commi 5 e 6 della l. 289/2002.

### **Annotazioni:**

La Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge 27 novembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), promossa con ricorsi della Regione Valle d'Aosta ed Emilia-Romagna.

La disposizione impugnata stabilisce - al comma 1 - che il Ministero dell'economia e delle finanze, allo scopo di assicurare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, provvede all'acquisizione di ogni utile informazione sul comportamento degli enti ed organismi pubblici di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*)<sup>1</sup> anche con riferimento all'obbligo di utilizzo delle convenzioni, avvalendosi, anche in caso di mancato o tempestivo riscontro, del collegio dei revisori o dei sindaci o ancora dei nuclei di valutazione o dei servizi di controllo interno (comma 2). Il comma 3, al fine di garantire la rispondenza dei conti pubblici alle condizioni fissate dall'articolo 104 del trattato istitutivo della Comunità europea, prescrive che debbano essere codificati con criteri uniformi su tutto il territorio nazionale gli incassi, i pagamenti e i dati di competenza economica rilevati dalle amministrazioni pubbliche, di cui al già citato art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Nel successivo comma 4 si impone alle banche incaricate dei servizi di tesoreria e di cassa e agli uffici postali che svolgono analoghi servizi un divieto di accettare disposizioni di pagamento prive di tale codificazione. Il comma 5

---

<sup>1</sup> L'art. citato indica, come tali, " *tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 (Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59).*

attribuisce poi al Ministro dell'economia e delle finanze il potere di stabilire con propri decreti, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, la codificazione, le modalità e i tempi per l'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 3 e 4, nonché di provvedere ad apportare, con propri decreti, modifiche e integrazioni alla codificazione stabilita. Il comma 6 dispone, infine, le modalità di trasmissione dei dati contabili.

Secondo le regioni ricorrenti la disposizione oggetto di impugnazione contravverrebbe:

- al criterio di riparto delle potestà legislative definito nell'art. 117 Cost dettando disposizioni di dettaglio in ambiti riferibili a materie di competenza residuale della Regione o comunque di legislazione concorrente;
- ai commi terzo e sesto dell'art. 117 Cost. nel rinviare a decreti ministeriali in materia estranea all'ambito della legislazione esclusiva dello Stato
- al principio di leale collaborazione nella parte in cui - comma 5 - prevede un mero parere, anziché un'intesa con la Conferenza unificata, ai fini della definizione delle modalità di rilevazione dei dati economici. Analogamente, in ossequio al principio di leale collaborazione, il decreto ministeriale al quale il comma 6 dell'art. 28 affida la determinazione delle modalità di comunicazione per la trasmissione telematica dei dati dovrebbe essere emanato previa intesa con la Conferenza unificata, e non, come previsto, con il semplice parere della stessa.

Secondo il giudice delle leggi la disposizione censurata racchiude in sé due distinti ambiti di disciplina:

- a) i commi da 1 a 4 concernono l'attività di acquisizione, da parte del Ministero dell'economia, delle informazioni concernenti la gestione finanziaria delle amministrazioni pubbliche. Tale disciplina rientra nella competenza legislativa concorrente in tema di "coordinamento della finanza pubblica", materia che legittima l'imposizione di vincoli agli enti locali quando lo rendano necessario ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali (comprensivi, dunque, della cosiddetta "finanza pubblica allargata"), a loro volta condizionati dagli obblighi comunitari( cfr. sentenza 36/2004 );
- b) i commi 5 e 6 abilitano lo Stato, con decreti ministeriali, a determinare le caratteristiche uniformi nella rappresentazione dei dati contabili delle amministrazioni pubbliche, nonché le modalità di invio dei bilanci da parte degli enti locali alla competente sezione di controllo della Corte dei conti. Tali poteri di determinazione sono partecipi della finalità di coordinamento e insieme di regolazione tecnica, rilevazione dati e controllo, che connotano la legislazione in tema di coordinamento della finanza pubblica.

Precisa inoltre la Corte che - come già affermato nella sentenza 376/2003- il coordinamento finanziario "può richiedere, per la sua stessa natura, anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo", e che il carattere "finalistico" dell'azione di coordinamento postula che "a livello centrale si possano collocare non solo la

determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia, ma altresì i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento», per sua natura eccedente le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali, «possa essere concretamente realizzata».

Riguardo ai citati commi 5 e 6 la Consulta chiarisce che si versa in un ambito riservato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato sotto il profilo del coordinamento statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale (art. 117, primo comma, lettera r, Cost.). Ciò in quanto la disciplina impugnata ha ad oggetto la predisposizione di modalità uniformi di rappresentazione (comma 5) e di trasmissione (comma 6) di dati contabili (incassi e pagamenti), che vengono resi omogenei al fine di aggregarli per poter così predisporre la base informativa necessaria al controllo delle dinamiche reali della finanza pubblica.

Pertanto, versandosi in un ambito riservato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, è infondata anche la denunciata violazione del riparto costituzionale della potestà regolamentare, per avere le disposizioni impugnate affidato a decreti ministeriali la concreta predisposizione delle modalità di "codificazione". Lo Stato, in una materia rimessa alla propria competenza legislativa esclusiva, può, infatti, esercitare, nelle forme che ritenga più opportune, la potestà regolamentare.

Infine, precisa la Corte, non si può sostenere che, seppur in una materia ascritta alla competenza legislativa esclusiva, "il rispetto del principio di leale collaborazione imporrebbe allo Stato di garantire alle Regioni, quando esso regoli attività di queste ultime, una forma di codeterminazione paritaria del contenuto dell'atto". Al contrario la previsione, nel comma 5, di un parere (e non di una intesa) della Conferenza unificata, appare del tutto idonea ad assicurare il necessario coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali, tanto più in considerazione della natura eminentemente tecnica della disciplina di coordinamento statale.

Come già precisato nella sentenza 376/2003, inoltre, la previsione di obblighi informativi è di per sé idonea a ledere sfere di autonomia costituzionalmente garantita.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

### Tutela dell'ambiente ( sentenze 62, 108, 150, 161 )

**Sentenza:** 29 gennaio 2005 n. 62

**Materia:** tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Art. 117, comma 2, lett. s) Cost; art. 120, primo comma, Cost

**Ricorrente/i:** Governo e regione Basilicata

**Oggetto:** legge della Regione Sardegna 3 luglio 2003, n. 8; legge della Regione Basilicata 21 novembre 2003, n. 31; legge della Regione Calabria 5 dicembre 2003, n. 26 aventi in comune l'oggetto, consistente nel dichiarare il territorio regionale denuclearizzato e precluso al transito e alla presenza di materiali nucleari provenienti da altri territori.

Decreto legge 14 novembre 2003, n. 314 (*Disposizioni urgenti per la raccolta, lo smaltimento e lo stoccaggio, in condizioni di massima sicurezza dei rifiuti radioattivi*), e la relativa legge di conversione 24 dicembre 2003, n. 368.

**Esito:** Illegittimità costituzionale delle leggi regionali citate. Parziale illegittimità costituzionale del decreto legge 14 novembre 2003, n. e della relativa legge di conversione 24 dicembre 2003, n. 368,

#### **Annotazioni**

La sentenza risolve due questioni di legittimità costituzionale:

- nella prima i giudici della Consulta accolgono il ricorso promosso in via principale dal Governo avverso tre leggi regionali (ed esattamente la legge della Regione Sardegna 3 luglio 2003, n. 8; la legge della Regione Basilicata 21 novembre 2003, n. 31; la legge della Regione Calabria 5 dicembre 2003, n. 26) aventi in comune l'oggetto, consistente nel dichiarare il territorio regionale "denuclearizzato e precluso al transito e alla presenza di materiali nucleari provenienti da altri territori";
- nella seconda, invece, viene dichiarata la parziale illegittimità costituzionale del decreto legge 14 novembre 2003, n. 314 (disposizioni urgenti per la raccolta, lo smaltimento e lo stoccaggio, in condizioni di massima sicurezza dei rifiuti radioattivi), e la relativa legge di conversione 24 dicembre 2003, n. 368, riguardante la "*costruzione di un Deposito nazionale dei rifiuti radioattivi e le competenze e le procedure per la sua realizzazione*", nella parte in cui, in violazione dei "principi di sussidiarietà, ragionevolezza, leale collaborazione e previa intesa Stato e Regioni", non prevede idonee forme di partecipazione al procedimento da parte della Regione Basilicata nel cui territorio l'opera è destinata ad essere realizzata.

Riguardo al primo punto, la Corte ritiene che, poiché le leggi menzionate tendono a disciplinare in modo preclusivo di ogni altro intervento la presenza e lo stesso transito, nel territorio regionale, di sostanze radioattive, è palese l'invasione della competenza esclusiva attribuita allo Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema dall'art. 117, secondo comma, lettera s, della

Costituzione, nonché la violazione del vincolo generale imposto alle Regioni dall'art. 120, primo comma, Cost., che vieta ogni misura atta a ostacolare la libera circolazione delle cose e delle persone fra le Regioni.

Diversamente, le Regioni resistenti sostenevano che la tutela dell'ambiente, alla luce della giurisprudenza costituzionale, si configuri come una competenza statale non rigorosamente circoscritta e delimitata, poiché intrecciata con altri interessi e competenze regionali di tipo concorrente, come nel caso *de qua* con la tutela della salute, le quali non possono essere cancellate dalla competenza esclusiva statale in materia di ambiente.

La Corte, tuttavia, ritiene che le Regioni sono vincolate ai principi fondamentali che devono desumersi dalla disciplina precedente, pertanto restrizioni generalizzate alla circolazione e al deposito di rifiuti radioattivi vanno fondate *"su dati scientifici attendibili e non su valutazioni genericamente prudenziali, suggerite dalle convinzioni locali, non motivate sperimentalmente"*.

Le normative regionali, in quanto introduttive di *standards* di tutela più restrittivi di quelli nazionali, si porrebbero in contrasto con la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché *"insieme ad altri interessi di rilievo nazionale, con lo stesso interesse alla salute in un ambito più vasto"*.

Riguardo alla seconda questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Basilicata, invece, la Corte precisa che *"lo Stato, per assumere le funzioni amministrative che apparterebbero naturaliter agli enti locali, dovrebbe preliminarmente esaurire una fase interlocutoria, coinvolgente tutte le Regioni, per procedere alla individuazione del territorio ove ubicare il deposito, e successivamente, per la realizzazione dell'opera, la Regione il cui territorio fosse stato individuato come area utile per collocarvi l'opera stessa"*.

Secondo la Corte *"il problema dello smaltimento dei rifiuti pericolosi - nei quali rientrano anche i rifiuti radioattivi - di origine industriale non può essere risolto sulla base di un criterio di "autosufficienza" delle singole Regioni. (...) Le pressioni a livello locale, tese ad ostacolare insediamenti che gravino il rispettivo territorio degli oneri connessi, non può tradursi in un impedimento insormontabile alla realizzazione di impianti necessari per una corretta gestione del territorio e degli insediamenti al servizio di interessi di rilievo ultraregionale"*.

La competenza statale in tema di tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s, Cost., è tale da offrire piena legittimazione ad un intervento legislativo volto a realizzare un impianto necessario per lo smaltimento dei rifiuti radioattivi ma tale competenza dello Stato non esclude la concomitante possibilità per le Regioni di intervenire. Ciò tuttavia non comporta che lo Stato debba necessariamente limitarsi, allorquando individui l'esigenza di interventi, a stabilire solo norme di principio, lasciando sempre spazio ad una ulteriore normativa regionale.

La pronuncia precisa altresì che nell'ipotesi in cui, una volta individuato il sito in cui collocare il Deposito nazionale dei rifiuti radioattivi, si debba procedere alla specifica localizzazione e alla realizzazione dell'impianto, non basta il semplice coinvolgimento della Conferenza unificata, ma occorre garantire la partecipazione al procedimento della Regione interessata. E proprio da questo

punto di vista la disciplina recata dal decreto legge impugnato è carente, prevedendo esclusivamente che alla "validazione" del sito provveda il Consiglio dei Ministri, sulla base degli studi di una Commissione tecnico-scientifica e sentiti i soli pareri di enti nazionali.

Nella sentenza viene evidenziato che l'"interesse" alla disciplina uniforme, come può prevalere - e quindi estendere - il confine di una materia di competenza esclusiva statale, quale è quella di "tutela dell'ambiente" (sentenza n. 307/2003), parimenti può farlo in materia di competenza concorrente, operando quale "criterio di estensione" dei confini entro i quali sono identificabili i "principi fondamentali" suscettibili di vincolare il legislatore regionale.

La sentenza in rassegna, afferma che *"i poteri della Regione nel campo della tutela della salute non possono consentire, sia pure in nome di una protezione più rigorosa della salute degli abitanti della Regione medesima, interventi preclusivi suscettibili, come nella specie, di pregiudicare, insieme ad altri interessi di rilievo nazionale ... il medesimo interesse della salute in un ambito territoriale più ampio"* (punto 4 del considerato in diritto).

Esiste, quindi, un interesse che va oltre quello della tutela della salute dei residenti nella regione e che è destinato a prevalere. Ne discende sia la preclusione alla disciplina differenziata, sia pure maggiormente rigorosa di quella statale sia la non derogabilità della normativa statale.

Come evidenziato da alcuni autori, la Corte sembra implicitamente ritenere che, malgrado la l. cost. 3/ 2001 abbia cancellato il limite dell'interesse nazionale, la stessa attribuzione allo Stato della competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, co. 2, l.s) costituisca una rivisitazione aggiornata dell'interesse unitario insuscettibile di frazionamento, ed idonea a giustificare l'intervento legislativo dello Stato, al fine di soddisfare interesse tutelabili unicamente in sede nazionale.

Il giudice costituzionale riaffermare, ancora una volta, il principio in virtù del quale, con riferimento alla disciplina ambientale e a seguito della novella costituzionale, *"non solo le Regioni ordinarie non hanno acquisito maggiori competenze, invocabili anche dalle Regioni Speciali, ma al contrario, una competenza esclusiva in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema è stata espressamente riconosciuta allo Stato, sia pure in termini che non escludono il concorso di normative regionali, fondate sulle rispettive competenze, al conseguimento di finalità di tutela ambientale"*.

*Si segnalano i seguenti commenti alla decisione, reperibili e sul sito "Forum di Quaderni costituzionali":*

- I. Nadia Maccabiani, *L'acquis della sentenza n. 62/2005: l'interesse nazionale (?)*
- II. Ida Nicotra, *Il principio unitario: una versione aggiornata del vecchio interesse nazionale nella recente giurisprudenza costituzionale in materia ambientale*
- III. Giacomo D'Amico, *Rifiuti radioattivi nelle Regioni "meno reattive"? Il nimby non trova spazio alla Corte costituzionale*
- IV. Marco Betzu, *L'ambiente nella sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2005: le pressioni del caso e le torsioni del diritto*

**Sentenza:** 18 marzo 2005 n. 108

**Materia:** tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Art. 117, comma 2, lett. s) Cost;

**Ricorrente/i:** Governo

**Oggetto:** legge regionale Umbria 2/2000 (*Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni*),

**Esito:** illegittimità costituzionale dell'art. 5, commi 2, 3 e 5 nella parte in cui disciplina l'attività di cava all'interno dei parchi nazionali e non fondata per la restante parte (parchi regionali)

### **Annotazioni**

La sentenza si pronuncia sulla supposta violazione dell'art. 5, commi 2, 3 e 5, della legge della Regione Umbria 3 gennaio 2000, n. 2 (*Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni*), come sostituito dall'art. 5 della legge della stessa Regione 29 dicembre 2003, n. 26 (*Ulteriori modificazioni, nonché integrazioni della legge regionale 3 gennaio 2000 n. 2*) nella parte in cui, in deroga a quanto previsto dalla legge quadro n. 394/1991, prevede la possibilità di interventi di ampliamento o completamento delle cave in servizio, o di reinserimento o recupero ambientale di cave dismesse, all'interno di parchi nazionali e regionali.

La resistente si oppone alla questione di legittimità costituzionale sostenendo che la materia delle cave, non essendo compresa negli elenchi di cui ai commi 2 e 3, è da ritenersi di competenza esclusiva regionale.

La Corte Costituzionale, richiamando alcuni suoi precedenti in materia (cfr. sentenze n. 407 del 2002 e n. 307 del 2003), ribadisce che "relativamente all'art. 117, secondo comma lettera s), della Costituzione, non si può parlare di una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", riservata rigorosamente alla competenza statale, giacché essa configurandosi piuttosto come un valore costituzionale protetto, investe altre competenze che ben possono essere regionali, spettando allo Stato il compito di fissare *standard* di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale". Proprio queste esigenze di carattere unitario impediscono alle Regioni di apportare deroghe *in peius* alla normativa statale.

Ne consegue che limitazioni delle competenze legislative regionali sono possibili non solo quando esigenze unitarie di tutela dell'ambiente si intreccino con una delle materie comprese negli elenchi dell'art. 117, comma 3, come chiarito nella Corte anche nella sentenza n. 62/2005, ma anche quando incidano su materie di competenza regionale di tipo esclusivo (ex art. 117, comma 4, Cost.).

Per quanto riguarda la fattispecie in esame, la Corte costituzionale ha stabilito che dal confronto fra la norma statale interposta, in materia di parchi nazionali, (art. 11, comma 3, l. 394/1991) e la norma regionale impugnata emerge che la Regione ha stabilito degli standard di tutela che derogano *in peius* i limiti nazionali, violando così l'art. 117, comma 2, lett. s).

La Corte Costituzionale ha anche specificato che non è fondata la difesa regionale nella parte in cui asserisce che la materia "cave" rientra nella competenza esclusiva regionale in quanto, nella fattispecie in esame, tale materia si intreccia con la tutela ambientale con la conseguenza che deve trovare applicazione la giurisprudenza costituzionale sulla base della quale ogniqualvolta venga in questione il lavorare ambientale la Regione può soltanto derogare in meglio la disciplina statale.

Infine non è fondata la censura statale inerente i parchi regionali in quanto tale disciplina è tradizionalmente espressione dell'autonomia regionale come testimonia anche l'articolo 23 l. 394/1991

Infatti, la tutela dell'ambiente non si configura come una "materia" in senso tecnico, ma come un valore costituzionalmente protetto, connesso e intrecciato con altri interessi e con diverse competenze regionali concorrenti. Pertanto, si legge nella sentenza, nell'ambito di dette competenze concorrenti, risulta legittima l'adozione di una disciplina regionale maggiormente rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale.

La Corte precisa che, pur spettando allo Stato il compito di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale (come già affermato nelle sentenze n. 307 del 2003 e n. 407 del 2002), sono ammessi interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze per stabilire limiti più rigorosi rispetto a quelli statali.

Per quanto riguarda la fattispecie in esame, la Corte costituzionale ha stabilito che dal confronto fra la norma statale interposta, in materia di parchi nazionali, (art. 11, comma 3, l. 394/1991) e la norma regionale impugnata emerge che la Regione ha stabilito degli standard di tutela che derogano in peius i limiti nazionali, violando così l'art. 117, comma 2, lett. s).

La Corte Costituzionale ha anche specificato che non è fondata la difesa regionale nella parte in cui asserisce che la materia "cave" rientra nella competenza esclusiva regionale in quanto, nella fattispecie in esame, tale materia si intreccia con la tutela ambientale con la conseguenza che deve trovare applicazione la giurisprudenza costituzionale sulla base della quale ogniqualvolta venga in questione il lavorare ambientale la Regione può soltanto derogare in meglio la disciplina statale.

Infine la Corte ha dichiarato che non è fondata la censura statale inerente i parchi regionali in quanto tale disciplina è tradizionalmente espressione dell'autonomia regionale come testimonia anche l'articolo 23 l. 394/1991.

**Sentenza:** 21 aprile 2005 n. 161

**Materia:** tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Limiti violati:** Art. 117, comma 2, lett. s) Cost;

**Ricorrente/i:** TAR Basilicata

**Oggetto:** legge regionale 59/1995 della Regione Basilicata

**Esito:** illegittimità costituzionale dell'art. 1 della regionale 59/1995 della Regione Basilicata

### **Annotazioni**

La Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1 l. 59/1995 (*Normativa sullo smaltimento dei rifiuti*), della Regione Basilicata affermando che le regioni non possono impedire l'ingresso nel loro territorio dei rifiuti speciali prodotti in altre regioni.

Il principio dell'autosufficienza vale infatti soltanto per lo smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi mentre, per questi ultimi, il principio da seguire è quello della vicinanza dell'impianto di smaltimento appropriato in modo da ridurre gli spostamenti.

Pertanto la legge della Regione Basilicata invade la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, violando così l'art. 117 Cost. Al contempo viola l'art. 120 Cost. in quanto ostacola la libera circolazione sul territorio nazionale di cose e persone.

Il Tribunale amministrativo regionale della Basilicata aveva sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 citato nella parte in cui stabilisce che «*è fatto divieto a chiunque conduca sul territorio della Regione Basilicata impianti di smaltimento e/o stoccaggio di rifiuti, anche in via provvisoria, di accogliere negli impianti medesimi rifiuti provenienti da altre regioni o nazioni*», per violazione:

- dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di ambiente, e delle norme interposte di cui agli artt. 1, 5, 11, 18, 19 e 26 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio);
- dell'art. 11 della Costituzione, che impone il rispetto delle direttive comunitarie;
- dell'art. 32 della Costituzione, che attribuisce un diritto alla salubrità dell'ambiente, che sarebbe compromesso dalla chiusura dei confini regionali, perché verrebbe favorita la possibilità che rifiuti pericolosi di altre Regioni trovino forme di smaltimento non ambientalmente compatibili;
- dell'art. 3 della Costituzione per la introduzione di un trattamento sfavorevole per le imprese esercenti l'attività di smaltimento dei rifiuti nella Regione Basilicata rispetto a quelle operanti sul restante territorio nazionale;

- dell'art. 41 della Costituzione, per la restrizione della libertà di iniziativa economica *«in assenza di concrete possibilità di danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana che dall'attività di smaltimento controllato e ambientalmente compatibile dei rifiuti può scaturire»*;
- dell'art. 120 della Costituzione, perché la norma impugnata introdurrebbe un ostacolo alla libera circolazione di cose tra le Regioni, senza che sussistano ragioni giustificatrici, neppure di ordine sanitario e ambientale, e ciò in contrasto pure con la normativa comunitaria.

La Corte è già intervenuta in tema di limiti imposti dalla legislazione regionale allo smaltimento dei rifiuti di provenienza extraregionale, precisando che il principio dell'autosufficienza locale nello smaltimento dei rifiuti in ambiti territoriali ottimali vale, ai sensi dell'art. 5, comma 3, lettera a), del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, solo per i rifiuti urbani non pericolosi (ai quali fa riferimento l'articolo 7, commi 1 e 4, del d.lgs. da ultimo citato) e non anche per altri tipi di rifiuti, per i quali vige invece il diverso criterio della vicinanza di impianti di smaltimento appropriati, per ridurre il movimento dei rifiuti stessi, correlato a quello della necessità di impianti specializzati per il loro smaltimento, ai sensi della lettera b) del medesimo comma 3; ed a siffatto criterio sono stati ritenuti soggetti i rifiuti speciali, definiti dall'articolo 7, commi 3 e 4 (sentenza n. 505 del 2002), sia pericolosi (sentenza n. 281 del 2000) che non pericolosi (sentenza n. 335 del 2001).

La Corte specifica che il generale divieto per chiunque conduca nel territorio della Regione Basilicata impianti di smaltimento e/o stoccaggio di rifiuti, anche in via provvisoria, di accogliere negli impianti medesimi rifiuti provenienti da altre regioni o nazioni se è legittimo per quanto in precedenza rilevato con riferimento ai rifiuti urbani non pericolosi, si pone, invece, in contrasto con la Costituzione nella parte in cui si applica a tutti gli altri tipi di rifiuti di provenienza extraregionale, perché:

- invade la competenza esclusiva attribuita allo Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema dall'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale contenuti nel decreto legislativo n. 22 del 1997;
- viola il vincolo generale imposto alle Regioni dall'art. 120, primo comma, della Costituzione, che vieta ogni misura atta ad ostacolare la libera circolazione delle cose e delle persone fra le Regioni (sentenze n. 62 del 2005 e n. 505 del 2002).

**Sentenza:** 22 febbraio 2005 n. 150

**Materia:** tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Art. 117, comma 2, lett. s) Cost;

**Ricorrente/i:** Governo

**Oggetto:** legge della Regione Puglia 4 dicembre 2003, n. 26 (*Norme in materia di coltivazione, allevamento e commercializzazione di Organismi geneticamente modificati - OGM*) e la legge della Regione Marche 3 marzo 2004, n. 5 (*Disposizioni in materia di salvaguardia delle produzioni agricole, tipiche, di qualità e biologiche*)

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

### **Annotazioni**

La Corte ha dichiarato inammissibili i ricorsi presentati dal Governo contro la legge della Regione Puglia 4 dicembre 2003, n. 26 (Norme in materia di coltivazione, allevamento e commercializzazione di Organismi geneticamente modificati - OGM) e la legge della Regione Marche 3 marzo 2004, n. 5 (Disposizioni in materia di salvaguardia delle produzioni agricole, tipiche, di qualità e biologiche), in conseguenza di una evidente erronea indicazione delle norme che dovrebbero dimostrare la illegittimità costituzionale di tali disposizioni per violazione dell'art. 117, primo comma, e dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

I due ricorsi denunciano un'incompatibilità tra i divieti regionali di coltivazione di piante e di allevamento di animali geneticamente modificati o di ogni altro tipo di OGM e la direttiva europea n.2001/18 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio), che stabilisce il principio della libera circolazione e dispone che gli Stati membri non possono vietare, limitare o impedire l'immissione in commercio di OGM, come tali o contenuti in prodotti, conformi ai requisiti della direttiva stessa. Il predetto divieto generalizzato imposto dalle Regioni determinerebbe inoltre, a detta della difesa erariale, la violazione delle disposizioni di cui all'art. 23 della citata direttiva 2001/18/CE e all'art. 25 del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 224 (Attuazione della direttiva 2001/18/CE concernente l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati); tali disposizioni, infatti, secondo quanto esposto nel ricorso, conterrebbero "una clausola di salvaguardia", in base alla quale solo le previste autorità competenti potrebbero bloccare, ricorrendone gli specifici presupposti e con le modalità previste, la circolazione sul proprio territorio di un prodotto contenente OGM ritenuto pericoloso, avviando una serie di consultazioni al termine delle quali la Commissione UE dovrebbe decidere sulla fondatezza delle misure unilaterali di salvaguardia, ripristinando un eguale livello di protezione all'interno della Comunità, ovvero invitando lo Stato che le abbia adottate ad abrogarle e a ripristinare la libera circolazione del prodotto sul proprio territorio.

La Consulta respinge i ricorsi dichiarandoli inammissibili in quanto le norme della direttiva fatte valere in giudizio per dimostrare l'illegittimità delle disposizioni regionali riguardano esclusivamente il commercio degli alimenti contenenti organismi geneticamente modificati e invece le leggi della Regione Puglia e Marche si riferiscono solo alla coltivazione di prodotti agricoli o all'allevamento di animali geneticamente modificati.

La Corte precisa infatti che sia la direttiva europea, sia il d.lgs. n. 224 del 2003 distinguono nettamente la disciplina della "emissione deliberata di OGM per qualsiasi fine diverso dall'immissione in commercio" da quella concernente la "immissione in commercio di OGM come tali o contenuti in prodotti". La asserita violazione del primo comma dell'art. 117 Cost. da parte di disposizioni delle leggi regionali impugnate, che riguardano soltanto tipiche forme di emissioni di OGM nei settori dell'agricoltura e della zootecnia, non può dunque conseguire alla violazione di disposizioni che, invece, regolano specificamente il diverso profilo della immissione in commercio di OGM.

Inoltre per i giudici costituzionali è ugualmente inammissibile la presunta violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente in quanto essa viene solo accennata dalla difesa erariale in relazione al sostenuto contrasto delle discipline in questione con i poteri riconosciuti al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio per l'attuazione delle prescrizioni contenute nella direttiva europea e nella legislazione nazionale, con evidente riferimento, in particolare, ai poteri di cui all'art. 25 del d.lgs. 224 del 2003, relativi appunto alla "clausola di salvaguardia" prevista per "limitare o vietare temporaneamente l'immissione sul mercato, l'uso o la vendita sul territorio nazionale di un OGM, come tale o contenuto in un prodotto".

#### *Si segnala*

- *un commento, a cura di Eleonora Rinaldi, sulla rivista "Guida agli Enti Locali", n. 17 del 30 aprile 2005, pp. 83-84;*
- *un commento, a cura di Pietro Milazzo, sulla rivista telematica [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), numero 9/2005, intitolato "Alcune leggi regionali sugli organismi geneticamente modificati davanti alla Corte Costituzionale, fra diritto costituzionale e diritto comunitario (osservazioni a prima lettura su Corte. Cost., 12 aprile 2005, n. 150).*

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

### Tutela della concorrenza ( sentenze 77, 107, 175 )

**Sentenza:** 18 febbraio 2005 n. 77

**Materia:** tutela della concorrenza

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Art. 117, comma 2, lett. e) Cost;

**Ricorrente/i:** regione Emilia Romagna

**Oggetto:** legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004*)

**Esito:** illegittimità costituzionale art. 4, commi 209, 210 e 211

#### **Annotazioni**

Nella sentenza 18 febbraio 2005 n. 77 la Consulta, nel dichiarare illegittime alcune disposizioni contenute nella legge finanziaria 2004, si è nuovamente espressa sui limiti che il legislatore statale incontra in tema di finanziamenti in materie di competenza legislativa regionale, residuale o concorrente.

Il giudice delle leggi ha infatti dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 209, 210 e 211, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004*), che stanziavano e disciplinavano finanziamenti dello Stato ad imprese armatoriali, atteso che i finanziamenti in questione non concernono materie rientranti nella competenza esclusiva dello Stato, essendo inidonei ad incidere sull'equilibrio economico generale ed essendo privi tanto del requisito soggettivo dell'accessibilità a tutti gli operatori, quanto di quello oggettivo dell'impatto complessivo.

Nella sentenza in rassegna, la Corte prosegue il percorso già intrapreso di individuazione dei contorni entro i quali deve svolgersi l'attività interpretativa del legislatore per dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale 18 Ottobre 2001, n. 3. Come già ampiamente illustrato in precedenti pronunce (cfr. da ultimo le decisioni nn. 354, 414, 423, 424, 425 del 2004), dopo la riforma costituzionale ed in attesa della sua completa attuazione in tema di autonomia finanziaria delle Regioni, l'art. 119 pone, sin d'ora, al legislatore statale limiti in tema di finanziamenti in materie di competenza legislativa regionale, residuale o concorrente. Ne consegue che:

- 1) la legge statale non può - in tali materie - 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;
- 2) dato che le funzioni attribuite alle Regioni comprendono 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 soggetti in esse operanti e nella disciplina delle modalità per loro erogazione- il tipo di ripartizione delle materie fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 Cost. vieta comunque che "in una materia di competenza legislativa regionale, in linea generale, si prevedano interventi finanziari statali seppur destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze".

Secondo la Consulta, infine, i finanziamenti in esame, non rientrano nella materia "tutela della concorrenza" di competenza esclusiva statale, perché la concessione dei contributi in esame a singoli armatori non mira ad accrescere la competitività complessiva del sistema. Sostiene la Corte che "non si può invocare, al riguardo, la giurisprudenza di questa Corte sulla portata della "tutela della concorrenza", attribuita alla competenza esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione (sentenze n. 14 e n. 272 del 2004)." Questa norma infatti "evidenzia l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese; strumenti che, in definitiva, esprimono un carattere unitario e, interpretati gli uni per mezzo degli altri, risultano tutti finalizzati ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico."

Per il giudice delle leggi l'intervento statale si giustifica, dunque, per la sua rilevanza macroeconomica: solo in tale quadro è mantenuta allo Stato la facoltà di adottare "sia specifiche misure di rilevante entità, sia regimi di aiuto ammessi dall'ordinamento comunitario (fra i quali gli aiuti de minimis), purché siano in ogni caso idonei, quanto ad accessibilità a tutti gli operatori ed impatto complessivo, ad incidere sull'equilibrio economico generale" (cfr. sentenza n. 14 del 2004). L'esame delle norme impugnate dimostra invece-precisa la sentenza- che i finanziamenti in questione non possono rientrare in questo schema: essi sono infatti inadeguati "ad incidere sull'equilibrio economico generale", essendo privi tanto del requisito soggettivo dell'"accessibilità a tutti gli operatori", quanto di quello oggettivo dell'"impatto complessivo". Infatti il primo requisito manca per la limitatezza dell'ambito dei soggetti beneficiari, circoscritto alle sole imprese che abbiano effettuato investimenti di un certo tipo nell'anno 2003. Il secondo per l'esiguità dei mezzi economici impegnati nel quadro della complessiva manovra disposta con la legge finanziaria del 2004 (10 milioni di euro annui per i finanziamenti del primo tipo e 2 milioni di euro annui per quelli del secondo tipo, limitati comunque al triennio 2004-2006).

*Si segnala un commento alla sentenza sulla rivista "D & G diritto e giustizia", n. 21 del 28 maggio 2005, pag. 101, a cura di Tania Groppi.*

**Sentenza:** 18 marzo 2005 n. 107

**Materia:** tutela della concorrenza

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Art. 117, comma 2, lett. e) Cost;

**Ricorrente/i:** regione Emilia Romagna

**Oggetto:** legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004*).

**Esito:** illegittimità costituzionale art. 4, commi 215, 216, 217

### **Annotazioni**

La Regione Emilia-Romagna impugnava, per violazione degli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, l'art. 4, commi 215, 216 e 217, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004*).

La disposizione prevedeva l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, di un apposito fondo al fine di sostenere le attività dei distretti industriali della nautica da diporto stabilendo altresì che il fondo è «*destinato all'assegnazione di contributi, per l'abbattimento degli oneri concessori, a favore delle imprese o dei consorzi di imprese operanti nei distretti industriali dedicati alla nautica da diporto, che insistono in aree del demanio fluviale e che ospitano in approdo almeno cinquecento posti barca*»

La ricorrente osserva che l'intervento finanziario in questione non sembra potersi configurare quale misura a «tutela della concorrenza», secondo l'accezione "dinamica" accolta nella sentenza della Corte costituzionale n. 14 del 2004, per la quale il titolo di competenza legislativa esclusiva dello Stato, individuato nell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., legittima l'adozione, da parte del legislatore statale, di «misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali».

Infatti, le disposizioni impuginate non rispondono all'esigenza di «*unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese; strumenti che, in definitiva, esprimono un carattere unitario e, interpretati gli uni per mezzo degli altri, risultano tutti finalizzati ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico*»; né l'intervento de quo si giustifica «*per la sua rilevanza macroeconomica*», alla luce delle indicazioni della richiamata sentenza.

L'esiguità dello stanziamento disposto a carico dei bilanci 2004-2006 (un milione di euro per esercizio) e la limitazione della destinazione dei contributi a favore di imprese operanti nei soli distretti industriali dedicati alla nautica da diporto, che presentino due requisiti molto selettivi, cioè l'insistenza «in aree del demanio fluviale» (con esclusione, quindi, di quelli insistenti in aree del demanio marittimo) e la disponibilità di «almeno cinquecento posti barca» (con esclusione, dunque, degli insediamenti medio-piccoli), dimostrano che l'intervento non rientra affatto in quelle «specifiche misure di rilevante entità», accessibili «a tutti gli operatori», e di «impatto complessivo», atte «ad incidere

sull'equilibrio economico generale», secondo i criteri enunciati nella medesima sentenza n. 14 del 2004.

Al contrario, i benefici previsti *«costituiscono null'altro che un privilegio per pochi operatori economici» e, dunque, comportano «una alterazione della concorrenza, e non certo una sua tutela».*

Ad avviso della ricorrente l'intervento in question:

- viola il parametro costituzionale dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., il quale pone la «tutela della concorrenza» come limite non solo della competenza legislativa regionale, ma anche della potestà legislativa dello Stato, nel senso - evidenziato in dottrina - che il legislatore statale è vincolato a trattare la concorrenza «come un valore o un bene o un fine da promuovere astenendosi dalle politiche che indebitamente escludono o limitano la concorrenza».
- costituisce un'interferenza illegittima in materie di competenza regionale, quali l'industria e il turismo, poiché manca la *«congruità dello strumento utilizzato rispetto al fine di rendere attivi i fattori determinanti dell'equilibrio economico generale»* (cfr. sentenza n. 14 del 2004).

Secondo la ricorrente, peraltro, la medesima misura, *« seppure dovesse ritenersi conforme ai canoni di ragionevolezza e proporzionalità, risulterebbe nondimeno illegittima, poiché interventi finanziari "speciali" dello Stato in materie di competenza regionale (vuoi residuale, vuoi concorrente) non possono attuarsi senza un coinvolgimento "forte" delle Regioni, come è stato riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale»* (sentenze n. 370 del 2003, n. 16 e n. 49 del 2004), ed è evidente l'interferenza rispetto alla politica di sostegno al turismo di cui sono responsabili le Regioni.

La Corte costituzionale ha accolto il ricorso affermando che:

- l'esiguità dei fondi stanziati e le caratteristiche del finanziamento escludono la possibilità di qualificare le norme impugnate come finalizzate a favorire la concorrenza;
- per gli stessi motivi non è possibile ricondurre il finanziamento alla facoltà dello stato, riconosciuta dall'articolo 119 costituzione, di promuovere lo sviluppo economico del Paese;
- non è possibile sostenere che il finanziamento di *«imprese operanti nei distretti industriali dedicati alla nautica da diporto, che insistono in aree del demanio fluviale e che ospitano in approdo almeno cinquecento posti barca»* rientri in taluna delle materie di cui all'art. 117, comma secondo, Cost.

**Sentenza:** 4 maggio 2005 n. 175

**Materia:** tutela della concorrenza

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Art. 117, comma 2, lett. e) Cost;

**Ricorrente/i:** regione Emilia Romagna

**Oggetto:** legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004*).

**Esito:** non fondata la questione di legittimità costituzionale art. 4, commi 61 e 63

### **Annotazioni**

La Corte Costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 61 e 63, della legge finanziaria 2004, sollevata dalla Regione Emilia-Romagna in riferimento all'art. 117, c. 3 e 6, Cost..

In particolare, le disposizioni censurate istituiscono presso il Ministero delle attività produttive un apposito fondo volto a sostenere una campagna promozionale straordinaria a favore del "made in Italy", prevedendo che le modalità di regolamentazione delle indicazioni di origine e di istituzione ed uso del marchio a tutela delle merci integralmente prodotte sul territorio italiano o ad esse assimilate siano disciplinate da un regolamento governativo.

La violazione lamentata si fonda sull'assunto che gli interventi oggetto di sovvenzione rientrerebbero, stante le dimensioni finanziarie degli stessi, non nell'ambito della materia della "tutela della concorrenza", di esclusiva competenza statale, bensì in quella concorrente del "commercio con l'estero", con conseguente violazione dell'art. 117, c. 3, Cost.. Inoltre, ad avviso della ricorrente, il mancato coinvolgimento delle Regioni in sede di predisposizione del testo regolamentare -pur condividendo l'opportunità di una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale-, violerebbe il principio costituzionale di leale collaborazione, che impone la partecipazione delle Regioni nei processi normativi inerenti le materie in cui l'interconnessione degli interessi è "particolarmente stretto".

La Corte non ha condiviso gli argomenti esposti dalla Regione Emilia-Romagna.

In primo luogo, ha ritenuto non decisivo ai fini della individuazione della materia di riferimento il carattere -presunto- modesto dal punto di vista finanziario dell'intervento statale, dal momento che la tutela della concorrenza rappresenta solo una parte della politica economica nazionale e "pertanto non può essere intesa soltanto in senso statico ... ma anche in quell'accezione dinamica ... che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali".

Né, ad avviso della Corte, le misure adottate a livello governativo possono essere ricondotte alla materia della tutela della concorrenza solo qualora sia possibile valutare gli effetti economici da essi derivanti come trascendenti il mero ambito regionale.

Ne discende che non è la dimensione dell'intervento statale, e dunque le conseguenti ripercussioni economiche sul piano nazionale, a determinare l'estraneità o meno dello stesso alla materia della concorrenza. Ciò che invece rileva ai fini della definizione dell'ambito di operatività della competenza statale relativa alla tutela della concorrenza, e della legittimità del suo esercizio, è l'eventuale irrazionalità o sproporzione degli strumenti statali rispetto all'obiettivo perseguito, nella fattispecie in esame lo sviluppo economico del paese.

Per la Corte l'intervento statale censurato non appare privo dei suddetti requisiti di ragionevolezza e proporzione, proprio perché solo lo Stato è in grado di predisporre misure di politica economica tese a realizzare sull'intero mercato nazionale un'efficace azione di promozione e sviluppo.

Inoltre, precisa la Corte, non deve confondere l'intento, anch'esso perseguito dalla norma impugnata (art. 4, c. 61), della diffusione all'estero del "made in Italy". Tale previsione, infatti, esprime soltanto la speranza di una favorevole ricaduta dell'intervento statale in questione sul commercio con l'estero, senza determinarne la riconducibilità o la commistione con la materia di riferimento.

In secondo luogo, le possibili conseguenze di un intervento di competenza statale in un settore rientrante nella potestà legislativa concorrente non comporta interferenze tra materie tali da imporre la partecipazione delle Regioni nei relativi processi normativi, causando la violazione del precetto di cui all'art. 117, c. 6, Cost. in assenza di tale coinvolgimento.

L'inquadramento della disciplina de qua nella materia-funzione della "tutela della concorrenza" - nel senso più volte affermato da questa Corte e qui ribadito - esclude che possa ravvisarsi una violazione del precetto di cui all'art. 117, sesto comma, Cost., per il fatto che il regolamento disciplinante «le indicazioni di origine e l'istituzione ed uso del marchio» sia emanato dal Ministro delle attività produttive (di concerto con altri) senza coinvolgimento delle Regioni.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

### Finanziamenti dello Stato (sentenze 64 e 160)

**Sentenza:** 29 gennaio 2005 n, 64

**Materia:** armonizzazione dei bilanci e coordinamento della finanza pubblica

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Art. 117, comma 3 Cost;

**Ricorrente/i:** regione Veneto

**Oggetto:** legge n. 289/02 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003*)

**Esito:** non fondata la questione di legittimità costituzionale l'art. 23, quinto comma

#### **Annotazioni**

La Regione Veneto, con ricorso depositato in data 17 marzo 2003, ha impugnato, fra gli altri, l'art. 23, quinto comma, della legge n. 289/02 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003), perché lo stesso, laddove stabilisce in modo specifico e preciso che i provvedimenti di riconoscimento di debito posti in essere dalle amministrazioni pubbliche sono trasmessi agli organi di controllo e alla competente Procura della Corte dei conti, non lasciando margini alla potestà legislativa della Regione, e non chiarendo la finalità di tale trasmissione né le eventuali conseguenze derivanti dal mancato invio, violerebbe l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, che riserva alla legislazione concorrente della Regione la materia "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", e l'art. 97 della Costituzione, che stabilisce che i pubblici uffici sono organizzati in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

La Corte Costituzionale con la sentenza in rassegna dichiara infondate le questioni prospettate dalla ricorrente, ritenendo legittimi, anche a seguito dell'abrogazione degli artt. 125 e 130 Cost. che prevedevano controlli di legittimità sugli atti amministrativi degli enti locali, sia il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali e obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio (pur se questi si traducono in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti), sia l'attività di controllo esercitata da un organo terzo quale la Corte dei Conti.

La Consulta rileva infine l'infondatezza di una violazione dell'art. 97 Cost. in quanto la norma impugnata, "assoggettando una tipologia di provvedimento indice di possibili patologie nell'ordinaria attività di gestione ad un controllo rispettoso dell'autonomia locale e venendo altresì incontro alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno, è conforme al principio di buon andamento delle pubbliche amministrazioni".

La norma impugnata - afferma il giudice delle leggi- è espressione di un principio fondamentale in materia di "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica" (che è materia affidata alla competenza ripartita di Stato e Regioni), tendente a soddisfare esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno.

La giurisprudenza della Corte ha già avuto infatti modo di affermare che *"non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, pur se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti, da ciò facendo derivare - nell'esaminare una norma della legge finanziaria del 2002 (art. 24 della legge n. 448 del 2001) - la legittimità della trasmissione a fini di controllo al Ministero dell'economia da parte di regioni, province e comuni, di informazioni relative ad incassi e pagamenti effettuati"* (sentenza n. 36 del 2004).

Ne consegue che, se rientra nei limiti delle norme che lo Stato ha la competenza ad emanare nella materia del coordinamento della finanza pubblica, la previsione di un'ingerenza, nell'attività di Regioni ed enti locali, esercitata da un organo dello Stato, a maggior ragione deve ritenersi legittimo il controllo svolto da un organo terzo quale è la Corte dei conti.

*Si segnala un commento alla sentenza sulla rivista "D & G diritto e giustizia", n. 21 del 28 maggio 2005, pp. 100-101, a cura di Tania Groppi*

**Sentenza:** 21 aprile 2005 n. 160

**Materia:** finanziamenti a destinazione vincolata

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Art. 117, comma 3 Cost;

**Ricorrente/i:** regione Emilia Romagna

**Oggetto:** legge n. 350/2003 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004*)

**Esito:** illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 38 della legge n. 350/2003

### **Annotazioni**

La Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 38, della legge n. 350/2003 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004*), per violazione dell'art. 117 Cost..

La norma impugnata dalla Regione Emilia-Romagna autorizza, allo scopo di promuovere la diffusione della cultura italiana e al fine di sostenere lo sviluppo delle attività di ricerca e studio, una spesa (pari a 100mila euro) per l'anno 2004 da destinare prioritariamente all'erogazione di contributi, anche in forma di crediti d'imposta, a favore degli istituti di cultura individuati dalla legge n. 534/1996, per la costruzione della loro sede principale. La norma prevede, inoltre, l'adozione delle disposizioni attuative mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere delle competenti commissioni parlamentari.

Per la ricorrente l'intervento statale, stante il nuovo quadro di ripartizione costituzionale delle potestà legislative, è riconducibile alle materie della "valorizzazione dei beni culturali" e della "ricerca scientifica", entrambe di competenza concorrente.

In tali ambiti allo Stato è demandata unicamente l'individuazione dei principi fondamentali, tra i quali non è rinvenibile la previsione di un finanziamento quale quello concepito dalla norma censurata. Non sussistono infatti, nel caso di specie, esigenze di gestione diretta dei contributi stanziati, in quanto lo Stato non è chiamato a svolgere funzioni di tutela della concorrenza, rientrando nella sua esclusiva sfera di operatività.

L'indicazione di un provvedimento di natura sostanzialmente regolamentare (il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) per la disciplina dei contenuti attuativi di una legislazione di tipo concorrente ha inoltre indotto la ricorrente a ritenere la disposizione di cui sopra lesiva non solo del terzo comma ma anche del sesto comma dell'art. 117 Cost..

La Corte ha condiviso le argomentazioni della Regione Emilia-Romagna, asserendo che la legge statale non può effettuare finanziamenti a destinazione vincolata in materie la cui regolazione sia affidata alle Regioni, posto che rientra tra le loro attribuzioni la facoltà di assegnare sovvenzioni economiche a categorie di soggetti pubblici o privati, determinando anche le relative modalità di corresponsione.

Per il giudice delle leggi, l'illegittimità costituzionale della norma contestata discende da una duplice constatazione, attinente, la prima, alla competenza e, la seconda, allo strumento attuativo prescelto.

Con riguardo al primo aspetto, la Corte ha osservato come la costruzione della sede principale di un istituto di cultura, scopo perseguito dal finanziamento oggetto della norma censurata, risulti strumentale alla "organizzazione di attività culturali", materia inclusa tra quelle che la Costituzione affida alla competenza legislativa concorrente.

Con riferimento al secondo, la Consulta ha concluso che la scelta del legislatore di attribuire funzioni amministrative ad un organo statale, in assenza di reali necessità di gestione unitaria (come ulteriormente testimoniato dalla modestia delle risorse da erogare), costituisce violazione dell'art. 117 Cost..

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

### Formazione professionale

**Sentenza:** 28 gennaio 2005 n. 51

**Materia:** formazione professionale

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Art. 117, comma 3 Cost;

**Ricorrente/i:** regione Emilia Romagna

**Oggetto:** legge n. 350/2003 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004*)

**Esito:** illegittimità costituzionale degli artt. 47 e 48; non fondata q.l.c. art. 48

#### **Annotazioni**

La Regione Emilia-Romagna ha impugnato gli artt. 47 e 48 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), disciplinanti rispettivamente il "*Finanziamento di interventi per la formazione professionale*" ed i "*Fondi interprofessionali per la formazione continua*", per violazione dell'art. 117 Cost. e, in particolare, della competenza regionale residuale in materia di formazione professionale.

La Corte osserva che l'art. 47, comma 1 della legge n. 289/2002, che stanziava nuovi contributi per le spese generali di amministrazione relative al coordinamento operativo a livello nazionale a favore degli enti privati che tuttora svolgono attività di formazione professionale, viola la competenza legislativa residuale regionale, e la relativa potestà amministrativa e finanziaria, in materia di formazione professionale. Inoltre, in linea subordinata, viola il principio di leale collaborazione tra Stato e Regione.

La Corte sottolinea che, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, non è più ammissibile lo stanziamento di fondi vincolati, anche se destinati a soggetti privati ed indipendentemente dalle finalità che con i medesimi si intende perseguire, inerenti ad una materia di competenza regionale residuale o concorrente.

In relazione all'art. 47, comma 2, che stanziava nuovi finanziamenti per le attività di formazione nell'esercizio dell'apprendistato, la Corte ribadisce che la disciplina dell'apprendistato si colloca all'incrocio di una pluralità di competenze esclusive dello Stato (ordinamento civile), residuali delle Regioni (formazione professionale), concorrenti (tutela del lavoro, istruzione). Non può, pertanto, escludersi la competenza dello Stato a disciplinare l'apprendistato per i profili inerenti alle materie di sua competenza. L'intervento statale deve prevedere strumenti idonei a garantire una leale collaborazione con le Regioni, garantendo, in particolare, il coinvolgimento delle Regioni nella ripartizione fra di esse dei fondi da erogare annualmente, che nel caso di specie si è realizzato.

In relazione all'art. 48, sui fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua, la Corte osserva che la disciplina dell'istituzione dei fondi,

in relazione alla loro natura ed alle relative forme di costituzione, coinvolge la materia dell' "ordinamento civile", spettante alla competenza esclusiva dello Stato. Le modalità di contribuzione ai suddetti fondi vengono, invece, ad incidere anche sulla materia della "previdenza sociale", devoluta anch'essa alla medesima competenza esclusiva.

Ne deriva che la riserva alla competenza legislativa regionale residuale della "formazione professionale" non può precludere allo Stato la competenza di riconoscere a soggetti privati la facoltà di istituire, in tale materia, fondi operanti sull'intero territorio nazionale, di specificare la loro natura giuridica, di affidare ad autorità amministrative statali poteri di vigilanza su di essi, anche in considerazione della natura previdenziale dei contributi che vi affluiscono. Tale intervento legislativo dello Stato, tuttavia, deve rispettare la sfera di competenza legislativa spettante alle Regioni in via residuale.

La normativa impugnata, invece, è strutturata come se dovesse disciplinare una materia integralmente devoluta alla competenza esclusiva dello Stato, senza rispettare la competenza legislativa delle Regioni a disciplinare il concreto svolgimento sul loro territorio delle attività di formazione professionale, e in particolare a prevedere strumenti idonei a garantire al riguardo una leale collaborazione fra Stato e Regioni. Viene pertanto dichiarata illegittima nella parte in cui non prevede strumenti idonei a garantire una leale collaborazione tra Stato e regione.

*Si segnala un commento alla sentenza sulla rivista "D & G diritto e giustizia", n. 21 del 28 maggio 2005, pp. 99-100, a cura di Tania Groppi*

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

### Tutela della salute ( sentenze 95, 111, 147 )

**Sentenza:** 10 marzo 2005 n. 95

**Materia:** Tutela della salute

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Art. 117, comma 3 Cost;

**Ricorrente/i:** Governo

**Oggetto:** legge della Regione Veneto 19 dicembre 2003, n. 41 (*Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2003 in materia di prevenzione, sanità, servizi sociali e sicurezza pubblica*); - della legge della Regione Basilicata 2 febbraio 2004, n. 1 (*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata - legge finanziaria 2004*).

**Esito:** non fondate le questioni di legittimità dell'articolo 1 della legge della Regione Veneto 19 dicembre 2003, n. 41 e all'articolo 37 della legge della Regione Basilicata 2 febbraio 2004, n. 1

#### **Annotazioni**

La Corte Costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri in relazione:

- all'articolo 1 della legge della Regione Veneto 19 dicembre 2003, n. 41 (*Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2003 in materia di prevenzione, sanità, servizi sociali e sicurezza pubblica*);
- all'articolo 37 della legge della Regione Basilicata 2 febbraio 2004, n. 1 (*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata - legge finanziaria 2004*).

La Presidenza del Consiglio sostiene che le disposizioni impugnate, eliminando l'obbligo del libretto di idoneità sanitaria previsto dall'art. 14 della legge n. 283/1962 per il personale addetto alla produzione e vendita di alimenti (l'art. 1 della l.r. Veneto n. 41/2003 stabilisce che la certificazione sia sostituita da misure di autocontrollo, formazione e informazione) e per il personale delle farmacie (l'art. 37 della l.r. Basilicata n. 1/2004 prevede l'esonero per i farmacisti e i dipendenti delle farmacie dal possesso del libretto) violano un principio fondamentale stabilito dallo Stato per la salute pubblica, contrastando quindi con l'art. 117, 3 comma, Cost.

Le predette disposizioni violerebbero altresì l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. (che attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordine pubblico e sicurezza), dal momento che l'obbligo posto dall'art. 14 della legge n. 283/1962 sarebbe qualificabile come vincolo di ordine pubblico, anche sulla base di alcune sentenze della Corte di cassazione.

Per quanto concerne la censura riferita alla competenza esclusiva del legislatore statale in materia di "ordine pubblico e sicurezza", la Corte la ritiene infondata evidenziando come la Corte stessa abbia sempre ribadito che tale materia si riferisce all'adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico.

Osserva ancora la Corte che "il termine "ordine pubblico" utilizzato dalla Corte di cassazione in alcune pronunce concernenti l'obbligo di dotarsi del libretto sanitario sulla base della legislazione statale, ha il significato proprio della disciplina codicistica, sostanzialmente diverso da quello utilizzato dal secondo comma dell'art. 117 della Costituzione".

La Corte sottolinea poi come alcune direttive europee, recepite dal legislatore, abbiano trasformato la legislazione in materia di tutela della disciplina igienica degli alimenti, affiancando al persistente sistema delineato dall'art. 14 della l. n. 283/1962 un ulteriore sistema di tutela igienica degli alimenti, basato soprattutto su vasti poteri di controllo e di ispezione.

In tal modo sono dunque "stati individuati sistemi diversificati di tutela dell'igiene degli alimenti, così che ben può la legislazione regionale scegliere fra le diverse possibili specifiche modalità per garantire l'igiene degli operatori del settore. Ciò che resta invece vincolante è «l'autentico principio ispiratore della disciplina in esame, ossia il precetto secondo il quale la tutela igienica degli alimenti deve essere assicurata anche tramite la garanzia di alcuni necessari requisiti igienico-sanitari delle persone che operano nel settore, controllabili dagli imprenditori e dai pubblici poteri» (sentenza n. 162 del 2004)".

In conclusione, la scelta delle Regioni Veneto e Basilicata di eliminare l'obbligo del libretto di idoneità sanitaria, non violando il principio sopra citato, è da ritenersi costituzionalmente legittima.

**Sentenza:** 7 marzo 2005 n. 111

**Materia:** Tutela della salute

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Limiti violati:** Art. 117, comma 3 Cost;

**Ricorrente/i:** TAR Puglia

**Oggetto:** legge della Regione Puglia 7 marzo 2003, n. 4 (*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005 della Regione Puglia*)

**Esito:** inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'30, comma 4 l.r. 4/200

### **Annotazioni**

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata, in via incidentale, dal TAR Puglia in riferimento all'articolo 30, comma 4 l.r. 4/2003, per violazione degli articoli 3, 97, 117 costituzione.

Il rimettente esprimeva dubbi sulla conformità alla costituzione della disposizione censurata ritenendola irragionevole e dunque contrastante con gli articoli 3 e 97 Costituzione e comunque posta in violazione dell'articolo 117 in quanto non conforme ai principi fondamentali fissati in materia sanitaria dal decreto legislativo 502/1992.

In particolare, la disposizione censurata non avrebbe seguito il criterio di remunerazione delle prestazioni sanitarie, rese dalle strutture pubbliche e da quelle private accreditate, che assume a riferimento esclusivo le quantità e qualità delle prestazioni erogate da entrambe. In tal modo verrebbe violato quel principio di equiordinazione fra i due tipi di strutture che rappresenta il cardine di tutta la legislazione statale in materia.

La Corte Costituzionale, come già ricordato, ha ritenuto la questione inammissibile, osservando che la norma, diversamente da quanto sostenuto dal tribunale amministrativo rimettente, non prevede un diverso sistema di remunerazione delle prestazioni sanitarie rese dalle strutture private. Infatti per determinare i volumi di prestazioni in eccesso rispetto a quelli preventivati considera in modo unitario e indistinto le prestazioni erogate dalle strutture private accreditate e da quelle pubbliche.

Infine la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondata la seconda questione sollevata dal TAR Puglia relativa alla denunciata irragionevolezza del medesimo articolo 30, comma 4 l.r. 4/2003, nella parte in cui, per determinare il limite della spesa sanitaria prende in considerazione i volumi di prestazioni erogate nel 1998 senza tener conto dell'andamento della domanda, registrato nel quinquennio intercorso tra il 1998 ed il 2003.

La Corte Costituzionale ha ricordato che il legislatore regionale ha operato una scelta discrezionale di politica sanitaria, non viziata da intrinseca irragionevolezza.

Infatti a partire dall'istituzione del servizio sanitario nazionale l'esigenza di assicurare il diritto alla salute si scontra con la limitatezza delle risorse economiche: di qui la necessità di individuare strumenti che, pur nel rispetto delle esigenze minime di tutela della salute dei cittadini, limitino la pienezza della tutela sanitaria degli utenti del servizio.

**Sentenza:** 12 aprile 2005 n. 147

**Materia:** Tutela della salute

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Limiti violati:** Art. 117, comma 3 Cost;

**Ricorrente/i:** TAR Piemonte

**Oggetto:** legge della Regione Piemonte 4/1997

**Esito:** inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2 ed degli artt. 3 e 4 L.R. Piemonte 4/1997

**Annotazioni** La Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità sollevate in riferimento alla legge della Regione Piemonte 4/1997 che disciplina l'attività libero - professionale dei medici veterinari dipendenti dal Servizio sanitario nazionale.

La legge impugnata in via incidentale, rientra nella materia "tutela della salute" e quindi nella competenza legislativa concorrente.

Lo stato ha dettato i principi fondamentali della materia con il D.P.R. 761/1979, art. 36 sulla base del quale il personale veterinario può esercitare l'attività libero-professionale al di fuori dell'unità sanitaria locale secondo le modalità e i limiti stabiliti dalla legge regionale.

La legge della Regione Piemonte conformemente a quanto stabilito dalla legge statale mira a contemperare l'interesse al lavoro con altri valori costituzionalmente rilevanti come il controllo zoiatrico sul territorio e in generale la tutela della salute.

Di conseguenza le disposizioni che dettano precisi limiti all'attività libero-professionale non costituiscono un'illegitima preclusione dell'attività lavorativa e non violano quindi gli artt. 4 e 35 costituzione.

In particolare la disposizione di cui all'art. 1, comma 1, della legge censurata che limita lo svolgimento dell'attività libero - professionale dei medici veterinari al di fuori delle strutture pubbliche e oltre l'orario di lavoro (ordinario e straordinario) non risulta contraddittoria in quanto tutela l'attività istituzionale delle strutture pubbliche senza svuotare del tutto il diritto del medico veterinario ad esercitare detta attività.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

### Potere sostitutivo (sentenze 167)

**Sentenza:** 29 aprile 2005 n. 167

**Materia:** Potere sostitutivo

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Art. 120, comma 2 Cost;

**Ricorrente/i:** Governo

**Oggetto:** legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2004, n. 4 (*Controllo sostitutivo sugli atti degli enti locali e degli enti dipendenti dalla Regione*)

**Esito:** illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2004, n. 4

#### **Annotazioni**

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2004, n. 4 (*Controllo sostitutivo sugli atti degli enti locali e degli enti dipendenti dalla Regione*) nella parte in cui, nel disciplinare il controllo sostitutivo sugli atti degli enti locali, attribuisce al difensore civico regionale la potestà di controllo sostitutivo su tutti gli atti degli enti locali obbligatori per legge, senza eccezione alcuna e con richiamo all'art. 136, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*), individuando gli atti obbligatori per legge in quelli che l'ente è tenuto ad adottare entro termini perentori, stabiliti da leggi statali o regionali.

La Corte è investita della questione a seguito del ricorso con cui il Governo solleva questione di legittimità costituzionale in ordine all'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2004, n. 4 (*Controllo sostitutivo sugli atti degli enti locali e degli enti dipendenti dalla Regione*) in riferimento agli artt. 114, 117, secondo comma, lettera p), e 120 della Costituzione. Secondo il ricorrente la norma censurata, nel disciplinare il controllo sostitutivo della Regione sugli atti degli enti locali, violerebbe l'art. 114 della Costituzione per la lesione del principio di equiordinazione tra Stato, Regioni ed enti locali, nonché l'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione in quanto spetta esclusivamente allo Stato e non alle Regioni la legislazione in materia di <<organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane>>.

Risulterebbe inoltre vulnerato, sempre secondo il ricorrente, il principio di leale collaborazione previsto dall'art. 120 della Costituzione e per di più la disposizione censurata, che attribuisce al difensore civico regionale, ai sensi dell'art. 136 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, il controllo sostitutivo su tutti gli atti obbligatori della Regione, contrasterebbe, sotto diversi profili, con i principi individuati dalla costante giurisprudenza costituzionale in materia.

La Consulta nel dichiarare la questione fondata, evidenzia che l'art. 120, secondo comma, della Costituzione non preclude, in linea di principio, la possibilità che la legge regionale, nel disciplinare materie di propria

competenza, disponga l'esercizio di poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, in caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente locale ordinariamente competente; tuttavia, nel prevedere ipotesi di interventi sostitutivi, che si debbono comunque configurare come eccezionali rispetto al normale esercizio delle funzioni amministrative, la legge regionale è tenuta al rispetto di alcuni principi connessi essenzialmente all'esigenza di salvaguardare, pur nello svolgimento di procedure di sostituzione, il valore costituzionale dell'autonomia degli enti locali. Tra di essi rileva, in particolare, quello secondo cui l'esercizio del potere sostitutivo deve essere affidato in ogni caso ad un organo di governo della Regione o almeno deve essere attuato sulla base di una decisione di questi, in considerazione dell'incidenza dell'intervento sull'ordine delle competenze e sull'autonomia costituzionale dell'ente sostituito.

Il difensore civico regionale è un soggetto essenzialmente preposto alla vigilanza sull'operato dell'amministrazione regionale, con limitati compiti di intervento sulle disfunzioni amministrative, al quale non può pertanto essere riconosciuta la qualificazione di organo di governo regionale; qualificazione necessaria per consentire, a date condizioni, il legittimo esercizio, nei confronti degli enti locali inadempienti, di poteri sostitutivi. Tali poteri, infatti, determinando spostamenti, anche se in via eccezionale, nell'ordine delle competenze ed incidendo direttamente sull'autonomia costituzionale di enti politicamente rappresentativi, postulano che alla loro adozione siano legittimati i soli organi di vertice regionali cui istituzionalmente competono le determinazioni di politica generale e delle quali essi assumono la responsabilità.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

### Potere sostitutivo (sentenze 167)

**Sentenza:** 21 aprile 2005 n. 159

**Materia:** Pubblico impiego

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Art. 97, comma 1 Cost;

**Ricorrente/i:** Governo

**Oggetto:** legge della Regione Calabria 5 dicembre 2003, n. 28 (*Inquadramento degli ispettori fitosanitari*)

**Esito:** illegittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 5 dicembre 2003, n. 28

#### **Annotazioni**

La Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della legge della Regione Calabria 5 dicembre 2003, n. 28 (*Inquadramento degli ispettori fitosanitari*), la quale prevede che il personale dipendente dall'assessorato all'agricoltura della Regione Calabria che alla data di entrata in vigore della legge svolga le mansioni di ispettore fitosanitario o ne abbia acquisito la qualifica con la partecipazione a corsi di formazione professionale espletati dalla stessa Regione e svolga talune attività tecnico-ispettive specificamente elencate ovvero sia componente "essenziale ed indispensabile" di talune commissioni regionali, "può accedere, previo superamento di un concorso per esami e titoli, alla qualifica di funzionario - Categoria D3" (art. 1, comma 1) e che "gli idonei al concorso, per titoli ed esami, presteranno servizio presso il Dipartimento Agricoltura, Caccia e Pesca" (art. 1, comma 2).

In particolare, la Corte costituzionale ha giudicato irragionevole la riserva concorsuale integrale a favore del personale interno, contenuta nella legge impugnata e, di conseguenza, ha valutato la scelta legislativa regionale complessivamente lesiva del parametro di cui all'art. 97, primo e terzo comma, della Costituzione.

Infatti, argomenta la sentenza, la forma del concorso pubblico costituisce la regola per il reclutamento dei pubblici dipendenti e può essere derogata soltanto "in presenza di peculiari situazioni giustificatrici". Pertanto, la discrezionalità di cui dispone la pubblica amministrazione trova il suo limite nella necessità di garantire il buon andamento dell'attività amministrativa (art. 97, primo comma, della Costituzione).

Nella motivazione della sentenza si specifica anche che la regola del concorso pubblico può dirsi pienamente rispettata soltanto nel caso in cui le selezioni non siano soggette a forme di restrizione tali da escludere o rendere irragionevolmente difficoltoso l'accesso dei candidati alle medesime.