

*REGIONE TOSCANA*

Consiglio regionale

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE  
Roma, 1-2 dicembre 2005

Ricorsi alla Corte Costituzionale  
(settembre - ottobre-novembre 2005)

Regioni a Statuto ordinario

A cura di: Beatrice Pieraccioli

## CORTE COSTITUZIONALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE N. 79 del 24 agosto 2004 (GU 39/05)

Materia: Pesca

Limiti violati: artt. 5, 76, 117, commi terzo, quarto e quinto, 118, 119 Cost. d.lgs. 28 agosto 1997, n. 28.

Ricorrente: Regione Toscana

Oggetto del ricorso: D. Lgs. 27 maggio 2005, n. 100 (Ulteriori disposizioni per la modernizzazione dei settori della pesca e dell'acquacoltura e per il potenziamento della vigilanza e del controllo della pesca marittima, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 7 marzo 2003, n. 38).

Annotazioni: Il decreto in oggetto interviene a disciplinare ulteriormente i settori della pesca e dell'acquacoltura, sempre in attuazione della delega di cui alla legge n. 38/2003, già impugnata dalla Regione Toscana (ricorso n. 46/2003), per violazione delle competenze regionali costituzionalmente garantite.

Innanzitutto la Regione Toscana ravvisa la violazione dell'art. 76 Cost. e quindi, l'eccesso di delega: infatti la legge n. 38/2003 non prevede tra i contenuti della delega, la disciplina del Programma nazionale della pesca e dell'acquacoltura né l'introduzione di un sistema finanziario direttamente gestito a livello statale, come invece è previsto dalla normativa impugnata.

In secondo luogo si impugna il decreto nella parte in cui (art. 5) dispone che il programma nazionale della pesca entrerà in vigore dal 2006; che per il 2005 gli obiettivi di intervento sono quelli previsti dagli artt. 4, 14 e 14 bis del decreto 154/2004 e che tali obiettivi verranno attuati mediante l'utilizzo di stanziamenti statali, da quantificarsi in legge finanziaria: la norma sarebbe illegittima in quanto interverrebbe a disciplinare un ambito materiale, la pesca e l'acquacoltura, che ai sensi del nuovo quadro costituzionale, appartiene alla competenza legislativa regionale di tipo residuale esclusivo (art. 117, quarto comma, Cost.).

E' pur vero, si legge nel ricorso, *"che la materia della pesca e dell'acquacoltura può avere interferenze con titoli trasversali di competenza statale quali la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e, in parte, con la tutela della concorrenza sui mercati. Tuttavia l'intervento statale dovrà essere limitato solo alla disciplina degli aspetti inerenti la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema che interferiscono con la pesca e l'acquacoltura, cioè gli unici aspetti rientranti negli ambiti materiali statali"*.

Invece con la disposizione impugnata il legislatore statale non avrebbe circoscritto la normativa agli aspetti di sua competenza, ma ribadendo l'ambito di riferimento del Programma nazionale della pesca e dell'acquacoltura e gli obiettivi con lo stesso perseguiti, così come disposto dagli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 154/2004, e confermando il sistema di finanziamento gestito a livello statale, sarebbe intervenuto ancora una volta con una normativa dettagliata e completa, andando ad invadere ambiti di competenza che non gli appartengono.

Il totale accentramento di competenze in capo allo Stato, non sarebbe giustificabile neppure in virtù del principio di sussidiarietà.

Ulteriore profilo di illegittimità invocato dalla Regione Toscana è la violazione dell'art. 119 Cost.

Sotto questo profilo l'articolo 5 del decreto sarebbe illegittimo nella parte in cui prevede che gli obiettivi di riferimento del Programma nazionale della pesca siano perseguiti attraverso dotazioni finanziarie gestite in via esclusiva dallo Stato. Questo perché nelle materie non riservate esclusivamente allo Stato, le risorse finanziarie dovrebbero essere trasferite integralmente alle regioni per la loro successiva erogazione agli aventi diritto, nell'ambito della disciplina della materia (vedi in questo senso anche sentenze della Corte Costituzionale nn. 16/2004; 49/2004; 320/2004; 51/2005, 77/2005; 285/2005).

Infine la Regione Toscana afferma l'illegittimità dell'articolo 5 del d.lgs. 100/2005 per omessa sottoposizione della disposizione al parere obbligatorio della Conferenza Stato-Regioni. Infatti tale articolo è stato inserito dopo l'acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni, parere che, nel caso di specie, sarebbe stato obbligatorio poiché le disposizioni dell'articolo in questione interferiscono con materie regionali.

Da qui la violazione degli artt. 5, 117 e 118 Cost., anche in riferimento all'articolo 2 del d.lgs. n. 281/1997, sotto il profilo della lesione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

## CORTE COSTITUZIONALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE N. 81 del 22 settembre 2005 (GU 41/05)

Materia: Professioni

Limiti violati: artt. 117 e 118 Cost., violazione del principio di leale collaborazione

Ricorrente: Regione Toscana

Oggetto del ricorso: Decreto legislativo 28 giugno 2005, n. 139 (Costituzione dell'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, a norma dell'articolo 2 della legge 24 febbraio 2005, n. 34).

Annotazioni: Il decreto legislativo in oggetto, in attuazione della delega di cui all'articolo 2 della legge 34/2005, così come previsto anche da un accordo siglato nel marzo 2001 dai Consigli nazionali dei dottori commercialisti e dei ragionieri, definisce il nuovo statuto della professione contabile con l'introduzione dell'Albo unico per i dottori commercialisti e gli esperti contabili.

La Regione Toscana impugna alcune disposizioni del decreto suddetto in quanto contrastanti con quanto previsto dall'art. 117, terzo comma, che ha allocato la materia professioni nell'ambito della potestà legislativa concorrente.

Conseguentemente competerebbe alle regioni la relativa disciplina, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale.

Anche la Corte Costituzionale, con specifico riferimento a tale materia, nella sentenza n. 353/2003, avrebbe affermato che "l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici debba essere riservata allo Stato" mentre resta ferma, entro tali limiti, la necessità di valorizzare lo spazio normativo che la Costituzione ha assegnato alle regioni, in coerenza con i principi di sussidiarietà ed adeguatezza".

La ricorrente regione si avvale di un ulteriore contributo interpretativo fornito dal Consiglio di Stato nella pronuncia n. 1 dell'11 aprile 2002 dove è stato affermato che nella materia delle professioni lo Stato deve limitarsi a dettare i principi fondamentali, per tali intendendosi "i tratti concernenti l'individuazione delle varie professioni, dei loro contenuti, i titoli richiesti per l'accesso all'attività professionale".

Dunque alle regioni spetterebbe, invece, il compito di disciplinare tutto il profilo organizzatorio (strutturale e territoriale) delle professioni.

Il nuovo ordinamento dei commercialisti ed esperti contabili non pare, ad avviso della Regione Toscana, rispettare il criterio di riparto di competenze appena delineato, dettando una disciplina organizzatoria completa e dettagliata che priva ogni spazio al legislatore regionale, così non consentendo al medesimo di esercitare la potestà legislativa concorrente in materia di professioni e non prevedono che la legge regionale, nel rispetto dei principi fondamentali, possa disciplinare l'organizzazione territoriale degli Ordini, volta a creare indispensabili momenti di raccordo istituzionale per le politiche regionali interferenti con le professioni.

Le disposizioni impugnate violerebbero anche l'art. 118 Cost. non sussistendo esigenze di carattere unitario tali da poter legittimare l'intervento statale, e comunque, anche in tale ipotesi resterebbe la denunciata illegittimità per mancanza della necessaria e paritaria concertazione tra Stato e Regione.

## CORTE COSTITUZIONALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE N. 83 del 18 ottobre 2005 (GU 44/05)

Materia: Bilancio e contabilità pubblica

Limiti violati: artt. 117, comma terzo, 33, 81 e 120 Cost.

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei ministri

Oggetto: Legge della Regione Puglia 12 agosto 2005, n. 12 (Seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005)

Annotazioni: Il Governo impugna la legge indicata in oggetto in quanto il Titolo II della suddetta si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma Cost., violando i principi fondamentali della materia "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica", alla cui osservanza le Regioni quindi sarebbero tenute.

Preliminarmente si osserva, infatti, che pur essendo la legge di cui trattasi una variazione di bilancio, questa va a dettare, oltre a norme di variazione al bilancio di previsione, anche disposizioni di carattere settoriale in materia di spettacolo e attività culturali, ambiente, socio assistenza, sanità, personale, ricerca scientifica, attività produttive, università e commercio. Le norme contenute nel titolo II sarebbero dunque in contrasto con i principi dettati dallo Stato nel d.lgs. 76/2000 ("Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni") secondo cui la legge di approvazione del bilancio regionale o eventuali provvedimenti legislativi di variazione possono autorizzare esclusivamente variazioni al bilancio medesimo.

In secondo luogo il Governo fa valere l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della l.r. 12/2005 rubricato "Personale del servizio sanitario regionale" che autorizza il direttore generale dell'Azienda ospedaliera universitaria policlinico ad incrementare la dotazione organica fino ad un massimo del 12 per cento, al fine di attivare il complesso chirurgico e dell'emergenza "Asclepios", di potenziare le sale operatorie per la copertura delle urgenze, nonché di istituire e attivare l' Unità spinale. Tale previsione eccederebbe dalla competenza regionale in materia di istruzione e ricerca scientifica, violando l'autonomia universitaria riconosciuta dall'art. 33 della Cost., nella parte in cui non prevede che l'atto sia fatto d'intesa con il rettore dell'università, in conformità ai criteri stabiliti nel protocollo d'intesa tra la regione e l'università relativi anche la collegamento della programmazione della facoltà di medicina e chirurgia con la programmazione aziendale, ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 517/1999 (Disciplina dei rapporti fra Servizio sanitario nazionale ed università, a norma dell'articolo 6 della L. 30 novembre 1998, n. 419) da considerarsi principio fondamentale in materia di istruzione e ricerca scientifica.

Infine il ricorrente lamenta l'illegittimità dell'art. 14, rubricato "Organi e organizzazione degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico De Bellis e Oncologico in quanto alcune disposizioni in esso contenute eccederebbero,

anche in tal caso, la competenza legislativa regionale nelle materie di legislazione concorrente della tutela della salute e della ricerca scientifica (art. 117, terzo comma, Cost.), con riferimento ai principi fondamentali stabiliti dal d.lgs. n. 288/2003 (Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'art. 42, comma 1, della legge 16 gennaio 2003) e dell'Atto di intesa Stato-Regioni del 1 luglio 2004, emanato ad integrazione del su menzionato d.lgs. 288/2003, in violazione, quindi, del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost..

## CORTE COSTITUZIONALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE N. 84 del 18 ottobre 2005 (GU 44/05)

Materia: Impiego pubblico

Limiti violati: artt. 3, 97 e 117, comma secondo, lett. g) Cost.; Legge 15 luglio 2002, n. 145, art. 6.

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei ministri

Oggetto: Legge della Regione Abruzzo 12 agosto 2005, n. 27 (Nuove norme sulle competenze degli organi di direzione politica)

Annotazioni: Secondo il Governo la legge regionale della Regione Abruzzo presenterebbe profili di illegittimità costituzionale, in particolare rispetto ai principi di ragionevolezza e di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, oltre che la lesione delle competenze statali di cui all'art. 117, comma 2, lett. l).

Innanzitutto si osserva che è prevista la decadenza automatica all'atto dell'insediamento del nuovo consiglio regionale di tutte le nomine degli organi di vertice degli enti regionali in qualunque momento conferite dagli organi di direzione politica della regione, prescindendo da qualsiasi valutazione tecnica circa la professionalità e la competenza delle persone precedentemente nominate e/ incaricate. Ciò implicherebbe un contrasto con i principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, che invece sono rispettati nella disciplina statale (legge n. 145/2002) dove sono previsti dei meccanismi che in qualche modo possono comunque garantire il rapporto di lavoro del dirigente.

Inoltre il medesimo articolo 1, comma 2, prevede che le nomine di vertice delle società controllate e partecipate dalla regione abbiano una durata pari a quella della legislatura regionale. Questa disposizione sarebbe illegittima perché confliggente con la disciplina dettata dal codice civile in materia di durata nominale massima (tre anni) della carica di amministratore e di componente del consiglio sindacale delle spa, invadendo la materia dell'ordinamento civile riservata in via esclusiva alla competenza legislativa statale (art. 117, secondo comma, lett. l)).

Il Governo impugna anche l'articolo 2 della legge abruzzese che prevede la retroattività delle disposizioni suddette, disponendo la decadenza automatica delle nomine già effettuate, a decorrere dal momento dell'entrata in vigore della legge stessa. Tale previsione violerebbe il principio di affidamento e il diritto all'ufficio, di cui agli articoli 2 e 51 Cost., determinando la risoluzione di rapporti instaurati in un regime di conferimento delle cariche che ancora non stabiliva la fiduciarità delle stesse, senza prevedere, come condizione necessaria per la risoluzione dei rapporti, la valutazione negativa sui risultati conseguiti e sull'attività svolta.

## CORTE COSTITUZIONALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE N. 85 del 19 ottobre 2005 (GU 45/05)

Materia: Ambiente

Limiti violati: art. 117, comma primo, secondo, lett. a), e), e s) e terzo Cost.;

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei ministri

Oggetto: Legge della Regione Puglia 11 agosto 2005, n. 9 (Moratoria per le procedure di valutazione d'impatto ambientale e per le procedure autorizzative in materia di impianti di energia eolica)

Annotazioni: Con la legge in esame la Regione Puglia sospende fino alla definizione ed approvazione del piano energetico ambientale regionale (e comunque, fino e non oltre il 30 giugno 2006), le procedure autorizzative, presentate successivamente al 31 maggio 2005 per la realizzazione di impianti eolici. Il Governo ritiene che la legge sia illegittima innanzitutto perché in contrasto con i principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, al cui rispetto la Regione Puglia sarebbe tenuta ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost.. Tali principi sono disciplinati nell'art. 12 del d.lgs. 29/2003, n. 387, che in attuazione alla direttiva 2001/77/CE, dichiara di pubblica utilità, urgenti ed indifferibili le opere per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili e prevede il rilascio entro un termine predefinito di un'autorizzazione unica da parte della Regione, nel rispetto della normativa ambientale e di tutela paesaggistica e storico artistica.

Inoltre considerato che l'incremento della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili è obiettivo perseguito dallo Stato in conformità ad impegni assunti a livello internazionale (protocollo di Kyoto), la norma regionale si porrebbe in contrasto con quanto disposto dall'art. 117, comma 1, della Cost, circa l'obbligo di conformarsi ai vincoli derivanti dall'ordinamento internazionale e comunitario e lede la competenza esclusiva statale in materia di rapporti internazionali e con l'Unione Europea, di cui all'art. 117, comma 2, lett. a) della Cost..

Ancora la legge regionale, imponendo una moratoria sulla realizzazione di determinati impianti di energia eolica, invaderebbe la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, comma 2, lett. s) della Cost., nonché di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, comma 2, lett. e) introducendo misure particolari di sfavore atte ad incidere sullo sviluppo del mercato delle fonti rinnovabili di energia eolica.

## CORTE COSTITUZIONALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE N. 86 del 19 ottobre 2005 (GU 45/05)

Materia: Amministrazione pubblica, tutela dell'ambiente

Limiti violati: artt. 2, 41, 97 e 117, Cost.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto del ricorso: Legge della Regione Calabria 17 agosto 2005, n. 13 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale finanziario-Collegato alla manovra di assestamento del bilancio per l'anno 2005, ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2003, n. 8)

Annotazioni: secondo quanto sostenuto dal Governo la legge in oggetto presenta profili di illegittimità costituzionale in materia di spoil system, in materia di emergenza rifiuti e in materia di nomine universitarie.

Per quanto riguarda il primo aspetto la legge della Regione Calabria prevede la decadenza automatica delle nomine effettuate dai direttori generali delle Asl nei confronti dei direttori amministrativi e sanitari, nonché dei responsabili dei dipartimenti sanitari e amministrativi, oltre che dei responsabili dei distretti sanitari territoriali.

La norma sarebbe illegittima per violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., prescindendo da qualsiasi valutazione tecnica circa la professionalità delle persone decadute, senza contare che tali nomine non sono effettuate dall'organo politico, ma dal direttore generale delle aziende sanitarie ed ospedaliere.

La norma, inoltre, incidendo su rapporti precedentemente instaurati la cui scadenza è fissata contrattualmente, verrebbe a violare il principio dell'affidamento del cittadino nella libera esplicazione dell'autonomia negoziale tutelato dagli articoli 2 e 41 Cost., nonché la sfera di potestà legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

Le norme successivamente impugnate riguardano la materia emergenza rifiuti. A tal proposito la legge regionale prevede che la Regione sospenda la realizzazione del raddoppio del termovalorizzatore di Goia Tauro (art. 14) e la realizzazione e l'esercizio dell'impianto di smaltimento e stoccaggio dei rifiuti solidi urbani di Reggio Calabria (art. 33), previsti dall'ordinanza del commissario delegato per l'emergenza ambientale, nominato a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza nella Regione, in attesa dell'approvazione ed attuazione del nuovo piano regionale di gestione dei rifiuti.

Le disposizioni in questione vengono censurate dal Governo sotto un triplice ordine di motivi:

- il primo riguarda la violazione della competenza statale concorrente in materia di protezione civile, ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Cost., violandone i principi fondamentali di cui alla legge n. 225/1992;
- il secondo riguarda la violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (in relazione alle direttive sui rifiuti pericolosi e sugli imballaggi

- e sui rifiuti di imballaggio) nonché la violazione dell'art. 117, comma secondo lett. s) (tutela dell'ambiente);
- da ultimo si eccepisce la violazione dell'art. 120 Cost. in quanto la vigente normativa di protezione civile prevede che le ordinanze di protezione civile debbano essere emanate d'intesa tra il Governo e la regione interessata.

Infine il Governo impugna l'art. 24 in materia di nomine universitarie in quanto nel disciplinare le modalità con cui gli organi regionali di indirizzo politico effettuano le nomine per le quali è necessario il concerto o l'intesa con le altre autorità o amministrazioni, è previsto che l'autorità regionale competente possa provvedere autonomamente, nell'ambito della terna di nomi da essa originariamente proposti, qualora nel termine previsto non pervenga gradimento su almeno uno di essi o il rifiuto di gradimento non sia adeguatamente motivato. Tale disposizione sarebbe censurabile per violazione dei principi fondamentali della legislazione statale relativa ai rapporti tra Università e Servizio sanitario regionale che prevedono la necessità di un'intesa forte fra autonomie costituzionalmente garantite.