

REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA

Presidenza della Regione
Direzione centrale Avvocatura regionale

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE
Bari, 9 - 10 giugno 2005

**Ricorsi alla Corte Costituzionale
Relativi alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome**

periodo marzo - giugno 2005

A cura di: Gemma Pastore
Anna d'Ambrosio

Ricorsi alla Corte Costituzionale - Regioni a Statuto speciale e Province autonome

periodo marzo - giugno 2005

N.	Tipo di giudizio	Ricorrente	Controparte	Materia	Motivi	GU
1	Legittimità costituzionale	Stato	Bolzano	Servizio militare	Violazione artt. 117, commi 2, lett. d),e), 3 e 4, 119, comma 6, 119 Cost	6
3	C. Attribuzioni	Stato	Sardegna	Sanità pubblica	Violazione artt. 117 e 118 Cost.; artt. 4 e 6 Statuto della Regione Sardegna	6
15	Legittimità costituzionale	Stato	Sardegna	Tutela del paesaggio		16
19	Legittimità costituzionale	Stato	Bolzano	Tutela della Salute	Violazione artt. 32 e 117, comma 3, Cost.; artt. 9 e 5 Statuto speciale	17
20	C. Attribuzioni	FV G	Stato	Lavoro e occupazione	Violazione artt. 117,118 Cost.; art. 4, n. 1, e art. 65 Statuto speciale; art. 11 legge n. 131/2003	18
23	Legittimità costituzionale	Trento	Stato	Agricoltura - Sanzioni	Violazione artt 117 e 118 Cost.; art. 10 l. cost. n. 3/2001; artt. 8, n. 21, 9, n. 3, e 16 Statuto artt. 1, 2 D.P.R. n. 279/1974, art. 6 D.P.R. n. 526/1987 e art. 4, comma 1, d.lgs. n. 266/1992;	10
35	Legittimità costituzionale	Trento	Stato	Sanità pubblica	Violazione artt. 8, n. 1, 9, n. 10, e 16 Statuto; art. 117, comma 4 e 6, Cost.; art. 2 D.P.R. n. 474/1975; art. 2 d.lgs. n. 266/1992	13

N.	Tipo di giudizio	Ricorrente	Controparte	Materia	Motivi	GU
36	Legittimità costituzionale	Commissariato dello Stato per la Regione siciliana	Sicilia	Previdenza e assistenza	Violazione artt 3, 97 e 81, comma 4, Cost	14
37	Legittimità costituzionale	Stato	Trentino-Alto Adige	Riforma dell'ordinamento delle autonomie locali	Violazione artt. 4, comma 1, n. 3) e 65 Statuto	14
39	Legittimità costituzionale	Stato	Sardegna	Istituzione e disciplina del Consiglio delle autonomie locali	Violazione art. 123 Cost	14
54	Legittimità costituzionale	Stato	Friuli Venezia Giulia	Sistema tributario e contabile dello Stato	Violazione art. 117, comma 2, lett. e) Cost.; artt. da 4 a 7 Statuto	22
57	Legittimità costituzionale	Stato	Friuli Venezia Giulia	Immigrazione	Violazione art. 117, comma 2, lett. a) e b)	23

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 1 del 5 gennaio 2005 (GU 6/2005)

Materia: Servizio militare

Limiti violati: Artt. 117, commi 2, lett. d),e), 3 e 4, 119, comma 6, 119 Cost.

Ricorrente/i: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: Artt. 2, 6, 7, 11, 14 della legge provinciale n. 7/2004 (Disposizioni per la valorizzazione del servizio civile volontario in Provincia autonoma di Bolzano)

Annotazioni:

A parere del ricorrente l'art. 2, lett. a) della legge provinciale in epigrafe nel prevedere una durata del servizio civile reso ai sensi della legge n. 64/2001, variabile dai 6 ai 12 mesi, si pone in contrasto con la normativa nazionale, laddove l'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 77/2002 stabilisce indistintamente per il servizio civile una durata di 12 mesi, demandando ad un D.P.C.M. l'eventuale previsione di una durata diversa.

La normativa della provincia dunque non si è limitata a prevedere una eventuale diversa durata del servizio civile per quello dalla stessa istituito in via autonoma, ma ha inteso apportare anche delle modifiche nel campo della disciplina riservata in via esclusiva alla legislazione statale, determinando in tal modo una ingiustificata disparità di trattamento rispetto a volontari di altre regioni.

Per quanto riguarda l'art. 6, comma 7 della medesima legge provinciale n. 7/2004, nel ricorso si eccipisce la violazione dell'art. 119, comma 6, in relazione all'art. 117, comma 2, lett. e) e comma 3 Cost.

L'art. 6, comma 7, della legge provinciale citata, prevedendo a favore dei volontari e degli enti di servizio civile generiche «esenzioni o riduzioni sui tributi locali», non indica se si tratta di tributi propri e non anche attribuiti dallo Stato, ponendosi in tal modo in contrasto con il principio dell'autonomia finanziaria e tributaria dei comuni, e risulta in conflitto con la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali, in violazione dell'art. 119, comma 6, in relazione con l'art. 117, comma 2, lett. e) e comma 3 Cost., che demandano allo Stato il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario nonché l'individuazione degli spazi riservati allo Stato e di quelli riservati alle regioni in ordine alla potestà impositiva.

L'art. 80 del testo unico delle disposizioni statutarie approvato con D.P.R. n. 670/1972 stabilisce infatti che «le province hanno competenza legislativa nei limiti stabiliti dall'art. 5 (competenza concorrente) in materia di finanza locale».

Pertanto la norma provinciale risulta eccedente anche dalla competenza statutaria attribuitale.

L'art. 7, comma 1, alla lettera d) e f) attribuisce alla provincia le funzioni di programmazione, indirizzo e vigilanza del servizio civile provinciale, con ciò conferendo alla provincia stessa funzioni riservate allo Stato dall'art. 2, d.lgs. n. 77/2002, che in conformità con le disposizioni costituzionali in materia, espressamente riserva allo Stato la programmazione, l'indirizzo e il coordinamento ed il controllo «elaborando direttive e individuando gli obiettivi degli interventi del servizio civile».

Alle province autonome è lasciata la cura dell'«attuazione degli interventi del servizio civile», ma di certo non può ritenersi costituzionalmente corretta la chiara sovrapposizione di competenze operata dalla norma che si contesta.

La lett. b), che attribuisce alla provincia nell'ambito della formazione di base dei volontari, la facoltà di stabilire «le materie e gli aspetti fondamentali da sviluppare in tale contesto» contrasta con l'art. 11, comma 3, d.lgs. n. 77/2002 che riserva all'Ufficio Nazionale, sentita la Conferenza Stato-regioni e la Consulta nazionale, la definizione dei contenuti di base per la formazione. La stessa Corte costituzionale, nella sent. n. 228/2004, ha già precisato che la formazione attinente al servizio civile non rientra nella formazione professionale, riservata alla potestà legislativa esclusiva delle regioni e delle province autonome, ma nella «formazione specifica rivolta a preparare i giovani volontari nell'espletamento del servizio civile», e come tale spetta allo Stato.

Stesse considerazioni valgono per l'art. 11, comma 1, dell'impugnata legge n. 7/2004, che nello stabilire i criteri di approvazione dei progetti di servizio civile, contrasta con l'art. 6 del d.lgs. n. 77/2002 secondo il quale con regolamento «sono individuate le caratteristiche a cui si devono attenere tutti i progetti di servizio civile».

L'art. 14, comma 1, lettera a), b), d) della legge provinciale n. 7/2004 contrasta con l'art. 117, secondo comma, lett. d) e quarto comma Costituzione. La lett. a) che demanda ad un regolamento di esecuzione la disciplina dei «benefici previsti a favore dei volontari, quali crediti formativi», contrasta con l'art. 10, comma 2, legge n. 64/2001, che, in attuazione della norma costituzionale in epigrafe, attribuisce allo Stato il potere di determinare con D.P.C.M. i crediti formativi per i cittadini che prestano servizio civile (sent. 228/2004, cit.).

Infatti, come recita la stessa sentenza, «*in una logica di incentivazione dei cittadini a prestare il servizio e di riconoscimento delle competenze acquisite, è lo Stato a dover determinare gli standard dei crediti formativi acquisiti dai soggetti che aspirano al conseguimento delle abilitazioni richieste dall'ordinamento per l'esercizio delle professioni intellettuali*».

L'adozione del regolamento è tra l'altro un atto di indirizzo e coordinamento per garantire una unitarietà di disciplina per tutti coloro che svolgono il servizio civile.

Le lettere b), e d), prevedendo che il regolamento di esecuzione disciplini le modalità ed i requisiti per l'iscrizione all'albo e i criteri e di approvazione dei progetti, contrastano rispettivamente con l'art. 5 del d.lgs. n. 77/2002, che indica i requisiti per l'iscrizione all'albo, e con il menzionato art. 6

dello stesso d.lgs., che demanda anch'esso per le ragioni già indicate sopra ad un regolamento governativo l'individuazione delle caratteristiche cui si devono attenere tutti i progetti di servizio civile.

Del resto anche codesta Corte nella citata sent. n. 228/2004 non ha mancato di sottolineare come resti la riserva allo Stato della competenza a disciplinare gli aspetti organizzativi e procedurali del servizio e le regole previste per l'accesso ad esso.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE n. 3 del 25 gennaio 2005 (GU 6/2005)

Materia: Sanita' pubblica

Limiti violati: Artt. 117 e 118 Cost.; artt. 4 e 6 Statuto della Regione Sardegna

Ricorrente/i: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: Ordinanza contingibile ed urgente adottata in data 11 novembre 2004, n. 3 dal presidente della Giunta regionale Sardegna.

Annotazioni:

Ad avviso del ricorrente, il provvedimento in questione eccede la competenza della Regione Sardegna in materia di sanità veterinaria, sia ai sensi degli articoli 4 e 6 dello, statuto speciale, sia ai sensi degli art. 117 e 118 Cost. violando i principi stabiliti dalle leggi dello Stato e gli obblighi discendenti dalla direttiva 60/2002/CE.

In primo luogo, infatti, il potere di chiedere alla Commissione europea la deroga di cui all'art. 10, comma 3, lett. f). del d.lgs n. 54/2004 (di recepimento della suddetta direttiva CE) compete al Ministero della salute, ex art. 11, comma 2, del medesimo decreto.

In secondo luogo, comunque la deroga in questione non e' applicabile alle aziende che ricadano nelle zone di protezione, ma solo a quelle site nelle più ampie zone di sorveglianza.

Tale estensione contrasterebbe infatti con la ratio della distinzione tra i tipi di zone che e' quella di bloccare la movimentazione secondo tempi e modalità diversi a seconda dell'ubicazione dell'allevamento e considerato oltretutto che per le zone di protezione e' prevista specificatamente la deroga di cui all'art. 10, comma 6 del decreto medesimo.

Ne vale il richiamo alle difficoltà oggettive di mantenere un numero elevato di animali nell'azienda, stante il blocco della movimentazione al macello, atteso che l'art. 10, comma 6, in deroga al divieto di uscita dei suini dall'azienda nei quaranta giorni successivi al completamento delle misure preliminari di pulizia, disinfezione e disinfestazione delle aziende infette, riduce in particolari casi il termine a trenta giorni come per le zone di sorveglianza: nei casi di specie non risulta invece che nelle aziende siano stati effettuati dei programmi intensivi di prelievi di campioni e di esami che abbiano permesso di escludere la presenza della peste suina africana.

Ne consegue che non solo e' inapplicabile per le aziende ricadenti in zona di protezione la deroga di cui all'art. 11, comma 2, ma in ogni caso dovrebbero trascorrere sempre trenta giorni prima che sia ammissibile la movimentazione dei suini verso gli impianti di macellazione.

In terzo luogo, infine, il provvedimento in questione viola le disposizioni previste dalla direttiva 2002/60/CE che subordinano l'uscita dei suini alla previa

richiesta dell'autorizzazione alla Commissione europea (art. 11, comma 2) e prescrivono l'obbligo di una bollatura speciale (c.d. bollo a croce) (art. 10, comma 3, lettera f), n. 4).

Il Dipartimento della prevenzione e della comunicazione - D.CL Sanità Veterinaria Ambientale, del Ministero della salute, con nota 9 dicembre 2004, n. 38476, ha denunciato i gravissimi rischi che la iniziativa regionale determina per la salvaguardia della tutela della salute ambientale e del commercio e per la pubblica salute e incolumità, anche in considerazione del fatto che la Sardegna può esportare, ex art. 4 della decisione 2003/514/CE, prodotti di carne suina su tutto il territorio comunitario e del fatto che solo nel corso dell'anno 2004 sono stati denunciati alla Commissione europea ben 229 focolai di peste suina africana e sono stati abbattuti più di 15.000 capi.

Il comportamento regionale è ancor più grave, per violazione del principio di leale collaborazione, atteso che di tale provvedimento non e' stata fatta da parte del Servizio veterinario della regione alcuna menzione agli ispettori dell'organismo FVO della Commissione europea che stavano svolgendo dal 15 al 19 novembre 2004 nella Regione Sardegna l'ispezione per la verifica della conformità alle disposizioni della direttiva 2002/60/CE dell'attività di controllo ed eradicazione della PSA sul territorio regionale.

Il ricorrente Presidente del Consiglio ministri, pertanto, stante la situazione di grave ed imminente pericolo per la salute pubblica qui sopra evidenziate, ed attesa altresì la consistenza del fumus boni iuris del sollevato conflitto, chiede che la Corte voglia disporre, nelle more della decisione del ricorso, la sospensione in via cautelare dell'ordinanza come sopra determinato.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 15 del 2 febbraio 2005 (GU 8/2005)

Materia: Tutela del paesaggio

Limiti violati:

Ricorrente/i: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: Artt. 3, 4, commi 1 e 2, 7 e 8, comma 3, della legge della Regione Sardegna 25 novembre 2004 n. 8 (Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale)

Annotazioni:

Con il provvedimento legislativo in esame, la Regione Autonoma della Sardegna detta norme urgenti per la salvaguardia del paesaggio, in funzione dei tempi occorrenti per l'approvazione, secondo modalità stabilite nello stesso provvedimento legislativo, di Piani paesaggistici regionali, destinati a sostituire i Piani territoriali paesistici, 13 dei quali, sul complessivo numero di 14 per l'intero territorio regionale, sono stati annullati dal Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna ovvero, in sede straordinaria, dal Capo dello Stato, in accoglimento di ricorsi proposti da associazioni ambientaliste e da terzi.

La Regione Autonoma della Sardegna vanta, ai sensi degli articoli 3 e 4 dello Statuto speciale di autonomia, competenze primarie in materia di urbanistica ed edilizia, mentre, per quanto riguarda la tutela paesaggistica e' vincolata dalle disposizioni statali in materia, ed in particolare dagli articoli 131 e seguenti del d.lgs. n. 42/2004, normativa peraltro espressamente richiamata nel provvedimento legislativo in esame.

Sempre in via preliminare viene precisato:

a) che l'annullamento in sede giurisdizionale dei piani territoriali paesistici ha trovato, in tema di cosiddette «misure di salvaguardia», una disciplina legislativa profondamente mutata rispetto al momento della loro originaria adozione.

Mentre per le aree assoggettate a vincolo ex lege l'articolo 1-quinquies della legge 31 agosto 1985 vietava «ogni modificazione dell'assetto del territorio nonché ogni opera edilizia», «fino all'adozione da parte delle regioni dei piani di cui all'articolo 1-bis», l'articolo 159 del d. lgs. n. 42/2004 prevede invece un particolare procedimento di autorizzazione in via transitoria «fino all'approvazione dei piani paesaggistici, ai sensi dell'articolo 156 ovvero ai sensi dell'articolo 143 e al conseguente adeguamento degli strumenti urbanistici ai sensi dell'articolo 145», ribadendo altresì che «Per i beni che alta data di entrata in vigore del presente codice siano oggetto di provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 1-quinquies del decreto-legge 27 giugno 1985 n. 312, convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 1985, n. 431 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale in data anteriore al 6 settembre 1985, l'autorizzazione prevista dal

comma 1 e dagli articoli 146 e 147 può essere concessa solo dopo l'approvazione dei piani paesaggistici».

b) i contenuti dei piani territoriali paesaggistici (e le deroghe ivi previste secondo la legislazione regionale, di cui si lamenta l'illegittimità costituzionale) riguardano la disciplina d'uso sia di beni paesaggistici individuati direttamente dalla «legge Galasso» sia di vaste ed importanti aree, anche urbane e costiere, che erano stata specificatamente individuate come «bellezze naturali», da distinti, motivati e tuttora vigenti provvedimenti dell'amministrazione statale.

In tale contesto l'intervento normativo della Regione Autonoma della Sardegna ed in particolare le norme contenute negli articoli 3, 4, commi 1 e 2, e, per certi aspetti, nello stesso articolo 7, relativo ad interventi pubblici, prevede autonome e non coordinate misure di salvaguardia, comportanti il divieto di realizzare nuove opere, soggette a concessione ed autorizzazione edilizia, nelle zone costiere, ed esclusioni e deroghe di tale divieto che risultano, in relazione alla disciplina generale statale, illogiche e manifestamente irragionevoli e, conseguentemente, in contrasto con gli articoli 3, 97 Cost. e con la disciplina nazionale in tema di tutela del paesaggio.

I criteri adottati dal legislatore regionale, infatti, non trovano giustificazione in alcuna valutazione paesaggistica e risultano pertanto del tutto inadeguati a soddisfare le finalità di tutela che si dichiarano di perseguire, sia per quanto riguarda i limiti fissati entro i quali è vietata la realizzazione di nuove opere sia per la previsione delle deroghe ed esclusione di tali divieti.

Viene ricordato al riguardo che secondo la giurisprudenza amministrativa la sopravvenienza di un vincolo paesaggistico e/o delle disposizioni di un piano territoriale paesaggistico prevalgono sulle determinazioni urbanistiche che non abbiano trovato effettiva realizzazione e sulla stessa condonabilità degli abusi realizzati anteriormente al vincolo (Consiglio di Stato. Ad. Pl. 20 luglio 1999 n. 20), sicché il fatto che una serie di interventi di modifica del territorio fossero accidentalmente previsti in piani urbanistici comunali o programmi di fabbricazione, ovvero finanziati da particolari soggetti pubblici e' circostanza che, sul piano della tutela paesaggistica, si presenta come del tutto priva di rilevanza e tale da non giustificare o sorreggere razionalmente alcun divieto e/o deroga.

Del tutto priva di logica e' inoltre la possibilità di dar corso ad interventi ed opere, allorché le stesse sono previste in piani urbanistici comunali che risultino adeguati ai piani territoriali paesaggistici, gli stessi dichiarati illegittimi dalla giurisprudenza amministrativa per contrasto con la cura dell'interesse pubblico alla tutela paesaggistica e ambientale.

L'indicazione di un limite generale di divieto pari a 2000 metri dalla costa, indipendentemente dalla sussistenza in concreto di un vincolo paesaggistico, lungi dall'individuare un preciso criterio di tutela ambientale, finisce per contro per paralizzare senza plausibile ragione, per tutto l'arco temporale della approvazione dei piani regionali paesaggistici, una serie di iniziative ed attività che, ai sensi della legislazione nazionale e regionale devono considerarsi lecite, se non di interesse generale.

In realtà l'utilizzazione dello strumento normativo (la legge regionale) nella concreta cura dell'interesse paesaggistico, ed in particolare nell'apposizione di divieti generali e relative deroghe, appare costituire cattivo uso della discrezionalità amministrativa (art. 97 Cost.) e costituisce sostanziale ed immotivata deroga al principio, stabilito nella legislazione statale, per il quale l'interesse paesaggistico deve essere (soprattutto dall'autorità regionale delegata) valutato nel concreto.

La norma transitoria contenuta nell'articolo 8, comma 3, vieta, fino all'approvazione del Piano Paesistico Regionale, la realizzazione di impianti di produzione di energia eolica nell'intero territorio regionale, ammette altresì la prosecuzione dei lavori di realizzazione degli impianti già autorizzati sono nel caso in cui lo stato dei lavori stessi abbia già comportato una irreversibile modificazione dei luoghi e sottopone a procedura di Valutazione di Impatto Ambientale gli impianti già autorizzati in assenza della medesima, laddove i lavori non abbiano comportato una irreversibile modificazione dello stato dei luoghi.

Tali disposizioni eccedono dalla competenza statutaria di cui agli articoli 3 e 4 dello Statuto d'autonomia, ponendosi in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera s) della Cost., che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dei beni culturali.

Inoltre la norma regionale viola le prescrizioni del d.lgs. n. 387/2003, di recepimento della direttiva 2001/77/CE sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili, laddove (art. 12, comma 1) prevedono che tali fonti sono considerate di pubblica utilità con la conseguente dichiarazione di indifferibilità ed urgenza dei lavori necessari alla realizzazione degli impianti.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 19 dell'8 febbraio 2005 (GU 9/2005)

Materia: Tutela della Salute

Limiti violati: Artt. 32 e 117, comma 3, Cost.; artt. 9 e 5 DPR n. 670/1972 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige)

Ricorrente/i: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: Legge provinciale 25 novembre 2004, n. 8 (Tutela della salute dei non fumatori)

Annotazioni:

La materia in argomento è venuta più volte all'esame della Corte costituzionale.

Già la sentenza n. 202/1991, dando per pacifica la nocività del c.d. «fumo passivo», rivolgeva al legislatore l'invito ad intervenire per la «necessità di apprestare una più incisiva e completa tutela della salute dei cittadini dai danni cagionati dal fumo anche c.d. passivo, trattandosi di un bene fondamentale e primario costituzionalmente garantito».

E con la sentenza n. 399/1996, con riguardo al problema dei pregiudizi arrecati dal fumo passivo nei locali di lavoro chiusi, si segnalava il dovere dei datori di lavoro di adottare tutte le misure già previste in materia di sicurezza e salute dei lavoratori che risultassero maggiormente adeguate al fine di (se non eliminare) ridurre i rischi derivanti dal fumo passivo ad una soglia talmente bassa da far ragionevolmente escludere che la salute potesse essere messa a repentaglio.

Più di recente, con la fondamentale sentenza n. 361/2003, è stato affermato che tanto la legge statale n. 584/1975 come la successiva n. 3/2001 «hanno fissato regole uniformi contenenti divieti ed obblighi, validi su tutto il territorio nazionale, per tutelare la salubrità dell'ambiente atmosferico in determinati luoghi nei quali i singoli si trovano a dover trascorrere parte del loro tempo, per esigenze di lavoro, cura, trasporto, svago e affinamento culturale».

La stessa sentenza prosegue chiarendo che «Per garantire l'osservanza di tali divieti ed obblighi, la legge commina sanzioni di natura amministrativa, ugualmente valide su tutto il territorio nazionale e prefigurate entro limiti minimi e massimi, all'interno dei quali ha da valere la discrezionalità del giudice, ma non quella del legislatore regionale, alla quale, relativamente alle fattispecie previste e sanzionate, non è riconosciuto spazio alcuno».

Ove è inequivocabile che - nella subiecta materia - tanto le prescrizioni di divieto od obbligo quanto le relative sanzioni (che a tali prescrizioni accedono: principio del parallelismo) «devono essere assunte come principi fondamentali, necessariamente uniformi, a norma dell'ultima proposizione del terzo comma dell'art. 117 Cost., stante la loro finalità di protezione di un bene,

quale la salute della persona, ugualmente pregiudicato dall'esposizione al fumo passivo su tutto il territorio della Repubblica: bene che per sua natura non si presterebbe a essere protetto diversamente alla stregua di valutazioni differenziate, rimesse alla discrezionalità dei legislatori regionali.

La natura di principi fondamentali delle norme in questione si comprende non appena si consideri l'impossibilità di concepire ragioni per le quali, una volta assunta la nocività per la salute dell'esposizione al fumo passivo, la rilevanza come illecito dell'attività del fumatore attivo possa variare da un luogo all'altro del territorio nazionale».

E non sembra certo che la pericolosità del c.d. ETS (environmental tobacco smoke) possa essere ancora posta in dubbio.

Giusta quanto già chiarito con la richiamata pronuncia n. 361/2003, è di tutta evidenza come l'intera legge provinciale in epigrafe violi il fondamentale diritto alla salute e si ponga in contrasto con il limite del rispetto dei principi fondamentali determinati dalla legislazione statale (art. 117, comma 3, Cost.), limite - in particolare - espresso, per la Provincia di Bolzano, dallo specifico richiamo operato dall'art. 9 del D.P.R. n. 670/1972 al precedente art. 5 dello stesso decreto.

Ma anche scendendo nel particolare di talune specifiche previsioni la violazione delle norme statali qualificate come «principi fondamentali» si manifesta palesemente:

- a) agli artt. 1 e 2, che definiscono l'ambito di applicazione del divieto di fumo e lo circoscrivono ai «locali chiusi, aperti al pubblico, ponendosi così in aperta difformità rispetto al principio enunciato nell'art. 51 della legge n. 3/2003, secondo il quale il divieto di fumo riguarda non solo i «locali chiusi, aperti al pubblico», ma anche i «locali chiusi, aperti agli utenti». Di talché le disposizioni provinciali, non ricomprendendo nel divieto (contrariamente a quanto previsto a livello nazionale) le fabbriche o gli uffici privati non frequentati dal pubblico, espongono i dipendenti delle rispettive strutture al rischio di dover subire il fumo passivo;
- b) all'art. 5, che stabilisce e disciplina le sanzioni amministrative conseguenti alla violazione del divieto di fumo, ma in contrasto con l'art. 51 della legge n. 3/2003, che detta le norme sanzionatorie in argomento (anch'esse qualificate - come dianzi si è visto alla stregua della pronuncia n. 361/2003 di codesta Corte - come «principi fondamentali»);
- c) all'art. 9 il quale, prorogando al 1° luglio 2005 l'entrata in vigore del divieto di fumo in particolari esercizi, si pone in contrasto con l'art. 51 della legge n. 3/2003, a norma del quale il divieto di fumo vige sul territorio nazionale a partire dal 10 gennaio 2005. Infatti anche tale ultima disposizione statale costituisce principio fondamentale, non potendo l'illecito integrato dal comportamento del fumatore attivo essere regolato diversamente - anche se limitatamente ad un periodo di circa sei mesi - da un luogo all'altro del territorio nazionale;
- d) all'art. 6, laddove, pur facendo salvo il disposto di cui all'art. 730, comma 2, del codice penale, si estende la fattispecie punibile con sanzione amministrativa a carico di chi vende o somministra tabacco a minori di 16 anni.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE n. 20 del 14 Aprile 2005 (18/2005)

Materia: Lavoro e occupazione

Limiti violati: Artt. 117,118 Cost.; art. 4, n. 1, e art. 65 Statuto speciale; art. 11 legge n. 131/2003

Ricorrente/i: Regione Friuli-Venezia Giulia

Oggetto del ricorso: Art. 24, comma 1, del d.P.R. 18 ottobre 2004, n. 334 (Regolamento recante modifiche ed integrazioni al d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, in materia di immigrazione)

Annotazioni:

A parere della ricorrente la disposizione impugnata e' in primo luogo affetta da una ragione di illegittimità relativa allo strumento di cui la norma regolamentare prevede l'utilizzazione.

Essa, infatti, dispone che siano disciplinate mediante norme di attuazione forme di raccordo tra lo Sportello unico e gli uffici regionali e provinciali per l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di lavoro.

Si osserva che non può essere certo un regolamento statale (come del resto neppure una legge ordinaria) a «prescrivere» il contenuto delle norme di attuazione, che si pongono in rapporto diretto con lo Statuto speciale (v. l'art. 65 Statuto) o con la legge cost. n. 3/2001 (v. l'art. 11 legge n. 131/2003).

In questo caso - al contrario di quanto di regola accade - la norma regolamentare non si limita a richiamare la competenza delle norme di attuazione nella materia, senza nulla disporre sul loro futuro contenuto: se così fosse non vi sarebbe ragione di censura, dato che la norma si limiterebbe a circoscrivere l'ambito di applicazione della fonte regolamentare, escludendone le regioni speciali, e ricordando che in relazione ad esse la materia richiede la fonte attuativa dello Statuto.

Invece, la previsione regolamentare della disciplina delle forme di raccordo da parte delle norme di attuazione attiene al contenuto di tali norme, ed e' dunque illegittima e lesiva sia in quanto essa implica che lo sportello unico svolga funzioni amministrative in materia di lavoro anche nelle regioni speciali, sia in quanto essa predetermina il contenuto di una fonte della quale non può affatto disporre.

Viene ricordato che la Corte costituzionale ha espressamente affermato, «le norme di attuazione dello statuto speciale si basano su un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile (sent. n. 212/1984; n. 160/1985), la cui competenza ha "carattere riservato e separato rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica" (sentenza n. 213/1998, n. 137/1998, n. 85/1990, n. 160/1985, n. 212/1984, n. 237/1983)»: la sent. n. 341/2001, in base alla quale le norme di attuazione «sono dotate di forza prevalente su quella delle leggi ordinarie (sent. n. 213/1998; n. 160/1985 e n. 151/1972)».

L'art. 24, comma 1, D.P.R., n. 334/2004, dunque, viola l'art. 65 dello Statuto e l'art. 11 legge n. 131/2003, intervenendo su un oggetto riservato alla competenza delle norme di attuazione e addirittura cercando di predeterminare il contenuto di queste.

Poiché le norme di attuazione, per il loro procedimento di formazione, rappresentano una garanzia costituzionale per la regione, tali violazioni si traducono in lesione delle prerogative costituzionali della Regione Friuli-Venezia Giulia.

In relazione al contenuto dispositivo nel ricorso viene denunciata la violazione delle competenze costituzionali della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di lavoro.

La norma impugnata prevede che mediante norme di attuazione siano disciplinate «forme di raccordo» tra lo Sportello unico e gli uffici regionali e provinciali per l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di lavoro, attribuite allo sportello medesimo dagli articoli 22, 24 e 27 del testo unico e dall'articolo 40 del presente regolamento, compreso il rilascio dei relativi nullaosta.

Quanto alla materia dell'intervento, lo stesso art. 24 dichiara che le funzioni in questione rientrano nella materia del lavoro. E l'esame delle disposizioni richiamate conferma pienamente l'«autoqualificazione» di cui all'art. 24.

L'art. 22 d.lgs. n. 286/1998, infatti, dispone che il datore di lavoro italiano o straniero regolarmente soggiornante in Italia che intende instaurare in Italia un rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato o indeterminato con uno straniero residente all'estero deve presentare allo sportello unico per l'immigrazione della provincia di residenza ovvero di quella in cui ha sede legale l'impresa, ovvero di quella ove avrà luogo la prestazione lavorativa: a) richiesta nominativa di nulla osta al lavoro; b) idonea documentazione relativa alle modalità di sistemazione alloggiativa per il lavoratore straniero; c) la proposta di contratto di soggiorno con specificazione delle relative condizioni, comprensiva dell'impegno al pagamento da parte dello stesso datore di lavoro delle spese di ritorno dello straniero nel Paese di provenienza; d) dichiarazione di impegno a comunicare ogni variazione concernente il rapporto di lavoro» (comma 2).

Il comma 5 prevede che, a seguito della procedura regolata nel comma 4, «lo sportello unico per l'immigrazione, ... a condizione che siano state rispettate le prescrizioni di cui al comma 2 e le prescrizioni del contratto collettivo di lavoro applicabile alla fattispecie, rilascia ... il nulla osta [al lavoro] nel rispetto dei limiti numerici, quantitativi e qualitativi determinati a norma dell'articolo 3, comma 4, e dell'articolo 21, e, a richiesta del datore di lavoro, trasmette la documentazione, ivi compreso il codice fiscale, agli uffici consolari». Dal comma 6, poi, risulta che «gli uffici consolari del Paese di residenza o di origine dello straniero provvedono, dopo gli accertamenti di rito, a rilasciare il visto di ingresso» e che, «entro otto giorni dall'ingresso, lo straniero si reca presso lo sportello unico per l'immigrazione che ha rilasciato il nulla osta per la firma del contratto di soggiorno».

Da ciò risulta che il rilascio del nulla osta al lavoro non incide sulle politiche concernenti l'immigrazione: esso presuppone il rispetto delle quote

fissate ai sensi degli artt. 3 e 21 d.lgs. n. 286/1998 e precede il rilascio del visto di ingresso da parte degli uffici consolari. Tale funzione, quindi, può e deve essere svolta dal soggetto competente in materia di lavoro (cioè dal soggetto individuato dalla regione, costituzionalmente competente in materia); le decisioni (precedenti e successive) che attengono specificamente all'immigrazione restano, invece, nell'attuale sistema, di competenza statale.

L'art. 24 d.lgs. n. 286/1998 stabilisce che «il datore di lavoro italiano o straniero regolarmente soggiornante in Italia, o le associazioni di categoria per conto dei loro associati, che intendano instaurare in Italia un rapporto di lavoro subordinato a carattere stagionale con uno straniero devono presentare richiesta ... allo sportello unico per l'immigrazione della provincia di residenza ai sensi dell'articolo 22»; lo sportello unico rilascia l'autorizzazione al lavoro stagionale.

L'art. 27 d.lgs. n. 286/1998 e l'art. 40 D.P.R. n. 394/1999 disciplinano il nulla osta al lavoro per casi particolari. Anche in questi casi, la materia di riferimento della competenza esercitata è (in base al criterio della prevalenza, di cui - da ultimo - alla sent. n. 50/2005) la politica attiva del lavoro e non l'immigrazione; in particolare, la funzione di rilascio del nulla osta è tenuta ben distinta da quella concernente il visto di ingresso ed il permesso di soggiorno.

Così stabilita la materia, va osservato che mentre l'art. 22, comma 16, d.lgs. n. 286/1998 si preoccupava di salvaguardare le competenze delle regioni speciali, l'art. 24, comma 1, D.P.R. n. 334/2004 individua l'organo titolare di funzioni amministrative in materia di lavoro in un ufficio statale, violando la competenza costituzionale regionale di cui all'art. 117, comma 3, Cost. e all'art. 118, comma 1 e 2, Cost. (in collegamento con l'art. 10 legge cost. n. 3/2001).

Ne' tale intervento statale può giustificarsi sulla base di ipotetiche esigenze di esercizio unitario: il fatto stesso che le funzioni siano attribuite ad un organo periferico da solo smentisce qualunque presunta esigenza di esercizio unitario. Se poi si dovesse intendere che nella Regione Friuli-Venezia Giulia tale ufficio va inteso come ufficio regionale la disposizione sarebbe ugualmente illegittima, dato che evidentemente non spetta alla disciplina statale di determinare l'organizzazione regionale (art. 4, n. 1, legge cost. n. 1/1963) o le modalità organizzative con le quali la regione debba far fronte ai propri compiti.

Viene eccepita infine la violazione del divieto di regolamenti statali in materia regionale.

In effetti, la disciplina dettagliata e l'allocazione di funzioni amministrative in materie regionali sono precluse anche alle leggi statali, ma sono a maggiore ragione precluse alla fonte regolamentare, quale è quella di cui qui si tratta.

Dunque, quanto disposto dall'art. 24 non solo è illegittimo per il suo contenuto, ma è prima ancora a priori illegittimo e lesivo in relazione alla natura della fonte che reca tale disposizione.

Viene ricordato, infatti, che il divieto di utilizzare il potere regolamentare statale per la disciplina di materie regionali era pacifico già prima della legge cost. n. 3/2001 (sentt. n. 333/1995 e n. 482/1995, oltre all'art. 17, comma 1, lett. b), legge n. 400/1988) ed è stato non solo «ufficializzato» ma tradotto in un vero e proprio difetto della relativa potestà dall'art. 117, comma 6, Cost., come riconosciuto, ad es., dalle sentt. n. 267/2003, n. 303/2003 e n. 30/2004.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 23 del 18 febbraio 2005 (GU 10/2005)

Materia: Agricoltura - Sanzioni

Limiti violati: Artt 117 e 118 Cost.; art. 10 l. cost. n. 3/2001; artt. 8, n. 21, 9, n. 3, e 16 dello Statuto di autonomia ; artt. 1, 2 D.P.R. n. 279/1974, art. 6 D.P.R. n. 526/1987 e art. 4, comma 1, d.lgs. n. 266/1992; sent. n. 371/2001 Corte costituzionale

Ricorrente/i: Provincia autonoma di Trento

Oggetto del ricorso: artt. 9, 10 e 11 del d. lgs. n. 297/2004 (Disposizioni sanzionatorie in applicazione del regolamento (CEE) n. 2081/1992)

Annotazioni:

Il capo I del d.lgs. n. 297/2004 si occupa degli illeciti dei «produttori»; in particolare l'art. 3 contempla violazioni del «piano di controllo» (comma 1), comportamenti diretti ad ostacolare l'attività di verifica da parte degli incaricati della struttura di controllo (comma 2) e violazioni degli obblighi pecuniari riguardanti l'attività di controllo (comma 3 e 4).

Il capo II disciplina gli illeciti degli organismi di controllo e dei consorzi di tutela (art. 4 e 6) e gli illeciti a danno dei consorzi di tutela (art. 5).

Gli articoli 9 e 10 attribuiscono i poteri di accertamento al Ministero delle politiche agricole e forestali: l'art. 9 l'accertamento delle violazioni previste all'art. 3, commi 1, 2 e 3, e all'art. 4, l'art. 10 l'accertamento delle violazioni previste all'art. 3, comma 4, e all'art. 6.

Dunque, gli artt. 9, 10 e 11 riservano al Ministero parte dei poteri di vigilanza in materia di DOP ed IGP.

In questo modo, le norme impugnate attribuiscono poteri amministrativi ad un organo statale in materia di competenza provinciale, in violazione dell'articolo 8, n. 21, dell'articolo 9, n. 3, e dell'articolo 16 d.P.R. n. 670/1972, degli articoli 1 e 2 D.P.R. n. 279/1974 e dell'articolo 4 d.lgs. n. 266/1992.

Né la competenza statale può essere giustificata col fatto che le norme impugnate danno attuazione a norme comunitarie.

Infatti, anche prescindendo da quanto risulta dall'articolo 117, comma 5, Cost., il D.P.R. n. 526/1987, Estensione alla Regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, stabilisce all'art. 6 che spetta alla regione Trentino-Alto Adige ed alle Province di Trento e Bolzano, nelle materie di rispettiva competenza, provvedere all'attuazione dei regolamenti comunitari «ove questi richiedano una normazione integrativa o un'attività amministrativa di esecuzione.».

Inoltre la necessità di dare attuazione alla normativa comunitaria, evitando che l'Italia incorra nella situazione di inadempimento, giustifica l'emanazione da parte dello Stato delle norme necessarie: emanazione alla quale del resto in questo caso solo lo Stato poteva provvedere, trattandosi in primo luogo di scegliere tra la sanzione penale e quella amministrativa.

Ma una volta che il legislatore statale opti per la sanzione amministrativa, esso non può evidentemente non tenere conto dell'assetto costituzionale delle competenze in materia.

Del resto, pare difficile dubitare dell'illegittimità degli artt 9 e 10 d.lgs n. 297/2004, dato il chiarimento offerto dalla sent. n. 371/2001, che ha annullato una norma statale che attribuiva al Ministero delle politiche agricole il compito di provvedere ai controlli di cui al regolamento CE n. 2815/1998 (sulle denominazioni d'origine degli oli d'oliva).

In particolare, la sent. n. 371/2001 ha censurato il fatto che la norma impugnata assegnasse i poteri di controllo previsti dal regolamento (CE) n. 2815/1998 al Ministero delle politiche agricole e forestali, così realizzando «una stabile alterazione dell'assetto delle competenze delineato dallo statuto speciale e dalle norme di attuazione statutaria, inconciliabile, in particolare, con il citato art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 266 del 1992»: e tale stabile alterazione delle competenze e' esattamente ciò che realizzano gli articoli 9 e 10 d.lgs. n. 297/2004.

Spetta invece alla Provincia di Trento di provvedere agli accertamenti che la legge attribuisce alla competenza del Ministero, sia nel quadro delle nuove competenze piene in materia di agricoltura e di commercio, acquisite in forza della legge cost. n. 3/2001, sia in forza delle disposizioni di attuazione dello Statuto, ed in particolare dell'art. 2 del D.P.R. n. 279/1974 e dell'art. 4 del D.P.R. n. 266/1992.

L'art. 11 conferisce al Ministero la competenza ad irrogare le sanzioni, accertate dai soggetti indicati agli artt. 8, 9 e 10, nonché quelle accertate dagli organi competenti ai sensi delle norme vigenti in materia di prodotti DOP ed IGP.

Dunque, l'art. 11 riserva al Ministero tutti i poteri sanzionatori in materia di DOP ed IGP.

Anche tale norma risulta illegittima, non potendo più invocarsi - a favore dello Stato - l'art. 8, lett. g), D.P.R. n. 279/1974, che aveva tenuto ferma la competenza statale in relazione «alla repressione delle frodi della preparazione e nel commercio di sostanze ad uso agrario o di prodotti agrari.».

La situazione e', infatti, mutata a seguito della legge cost. n. 3/2001, per effetto della quale la competenza provinciale in materia di agricoltura e di commercio e' diventata piena.

Nella nuova prospettiva, tutta la repressione amministrativa delle frodi rientra nella competenza provinciale.

La ricorrente Provincia non contesta la disciplina statale delle sanzioni, che ritiene giustificata dalla necessità di adempiere ai doveri comunitari, nel contesto della scelta e repressione degli illeciti attraverso la sanzione penale e

repressione attraverso la sanzione amministrativa: ma ciò non può giustificare la riserva allo Stato di funzioni amministrative di carattere locale, che spettano invece alla Provincia autonoma di Trento.

Per tale ragione nel ricorso la contestazione relativa alle sanzioni non tocca le norme che le determinano.

Quanto alla loro applicazione, invece, l'art. 11 viola gli articoli 117, comma 4, e 118, comma 1 e 2, Cost. (in collegamento con l'art. 10 legge cost. n. 3/2001) in quanto attribuisce ad organi statali poteri amministrativi in materie di competenza provinciale, in assenza di esigenze unitarie, essendo evidente che l'applicazione della sanzione predeterminata per legge può e deve avvenire a livello locale.

Spetta, dunque, alla provincia disciplinare ed esercitare la funzione amministrativa sanzionatoria in materia di DOP e IGT.

Ne' si potrebbe eccepire che per le autonomie speciali le «più ampie» funzioni ex art. 10 legge cost. n. 3/2001 diventano operative con l'emanazione di apposite norme di attuazione.

Le norme di attuazione di cui all'art. 11, comma 2, legge n. 131/2003 sono necessarie per le «ulteriori materie» attribuite alle regioni speciali, al fine di provvedere al trasferimento degli uffici statali, ma non sono necessarie nelle materie in cui le province già svolgono funzioni ed in cui, dunque, possono esercitare direttamente la più ampia funzione derivante dall'art. 10 legge cost. n. 3/2001, cui, del resto, rinvia l'art. 11, comma 1, legge n. 131/2003.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 35 dell' 8 marzo 2005 (GU 13/2005)

Materia: Sanità pubblica

Limiti violati: Artt. 8, n. 1, 9, n. 10, e 16 dello Statuto di autonomia; art. 117, comma 4 e 6, Cost.; art. 2 D.P.R. n. 474/1975; art. 2 d.lgs. n. 266/1992

Ricorrente/i: Provincia autonoma di Trento

Oggetto del ricorso: Art. 1, comma 169, della legge n. 311/2004 (Legge finanziaria 2005)

Annotazioni:

I livelli essenziali di assistenza in materia sanitaria sono stati definiti dal D.P.C.M. 29 novembre 2001, ai sensi dell'art. 1 d.lgs. n. 502/1992 e dell'art. 6 d.l. n. 347/2001, sulla base dell'Accordo tra il Governo, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sancito in data 22 novembre 2001 dalla Conferenza Stato-regioni.

L'art. 54 della legge n. 289/2002 ha confermato i livelli essenziali di cui al D.P.C.M. 29 novembre 2001 e ha ribadito il principio dell'accordo che governa questa materia: infatti, dal comma 3 dell'art. 54 risulta che «la individuazione di prestazioni che non soddisfano i principi e le condizioni stabiliti dall'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, nonché le modifiche agli allegati richiamati al comma 2 del presente articolo sono definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

Oltre che al principio di leale collaborazione, la determinazione dei livelli essenziali di assistenza (L.E.A.) è soggetta al principio di legalità sostanziale.

Poiché tale determinazione vincola l'autonomia legislativa ed amministrativa regionale in materia di assistenza sanitaria, l'atto amministrativo che definisce i livelli deve basarsi su una disciplina di base di rango legislativo, per le medesime ragioni che assoggettavano al principio di legalità sostanziale, nel vigore del vecchio Titolo V, l'adozione degli atti di indirizzo e coordinamento.

Ciò è stato confermato dalla sent. n. 88/2003 nella quale, constatato che l'inserimento nel secondo comma dell'art. 117 del nuovo Titolo V della Costituzione, fra le materie di legislazione esclusiva dello Stato, della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto», si riconosce che «la conseguente forte incidenza

sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle regioni e delle province autonome impone evidentemente che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori».

La norma impugnata prevede, da un lato, la determinazione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici, di processo e possibilmente di esito, e quantitativi di cui ai livelli essenziali di assistenza, «anche al fine di garantire che le modalità di erogazione delle stesse siano uniformi sul territorio nazionale», dall'altro prevede che siano «individuati le tipologie di assistenza e i servizi, relativi alle aree di offerta individuate dal vigente Piano sanitario nazionale».

Mentre le tipologie di assistenza ed i servizi rientrano nell'ambito degli «standard minimi» di cui all'art. 2 D.P.R. n. 474/1975, gli «standard qualitativi, strutturali, tecnologici, di processo e possibilmente di esito, e quantitativi» attengono, appunto alle «modalità di erogazione» delle prestazioni ed eccedono l'ambito dei poteri statali.

L'uniformità voluta dall'art. 2 D.P.R. n. 474/1975 riguarda i tipi di prestazioni, cioè il servizio specifico che la struttura sanitaria deve garantire in relazione alle varie patologie, ma non le «modalità di erogazione» delle prestazioni, le quali non possono che essere stabilite nell'ambito della propria autonomia dalla provincia, ed in questo quadro in parte rientrare nelle stesse scelte organizzative delle strutture.

Richiedere l'uniformità nelle modalità di erogazione delle prestazioni significa annullare l'autonomia provinciale in materia di organizzazione del servizio sanitario, mentre, al contrario, la Corte e lo stesso Ministero della salute hanno riconosciuto che, dopo il 2001, l'autonomia regionale in materia di organizzazione del servizio sanitario è particolarmente ampia.

Dunque, il comma 169, prima parte, risulta illegittimo, in primo luogo, in quanto esorbita dai limiti del potere statale di determinazione degli standard minimi delle prestazioni sanitarie, invadendo l'autonomia legislativa ed amministrativa provinciale in materia di assistenza sanitaria ed organizzazione del relativo servizio.

Si noti che, al di fuori della determinazione degli standard minimi, lo stesso uso del potere regolamentare non ha giustificazione costituzionale, per cui il comma 169, prima parte, viola anche l'art. 2 d.lgs. n. 266/1992 (sia perché prevede un regolamento in materia provinciale sia perché ne presuppone la diretta applicabilità) e l'art. 117, comma 6, Cost. (in relazione all'art. 10 legge costituzionale n. 3/2001).

In ogni modo, se anche fosse ammesso in astratto l'uso del potere regolamentare, sia la prima che la seconda frase risulterebbero illegittime per violazione del principio di legalità sostanziale, in quanto la determinazione delle tipologie di assistenza, dei servizi e degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici, di processo e possibilmente di esito, e quantitativi di cui ai livelli essenziali di assistenza è demandata al regolamento ministeriale senza che la

legge detti alcuna disciplina di base idonea a circoscrivere il potere normativo secondario (sent. n. 88/2003).

E' inoltre violato dal comma 169 il principio di leale collaborazione, in quanto esso prevede il solo parere della Conferenza Stato-regioni, in luogo dell'intesa richiesta dal d.l. n. 347/2001 e dall'art. 54 legge n. 289/2002.

La previsione del solo parere non risulta sufficiente, data la forte incidenza della determinazione dei livelli essenziali sull'autonomia regionale e provinciale in materia sanitaria e dato che sono proprio le regioni e le province autonome, attraverso le ASL, a dover poi garantire l'erogazione delle prestazioni di cui ai LEA.

Nella stessa prospettiva, la sent. n. 31/2005 ha stabilito che, per quanto l'oggetto delle norme in quel caso impugnate «sia riconducibile... alla materia del «coordinamento informativo statistico e informatico» di spettanza esclusiva del legislatore statale, lo stesso presenta un contenuto precettivo idoneo a determinare una forte incidenza sull'esercizio concreto delle funzioni nella materia dell'«organizzazione amministrativa delle regioni e degli enti locali», e «ciò rende necessario garantire un più incisivo coinvolgimento di tali enti nella fase di attuazione delle disposizioni censurate mediante lo strumento dell'intesa»: da qui la illegittimità costituzionale della norma impugnata, «nella parte in cui prevede che sia «sentita la Conferenza unificata» anziché che si raggiunga con la stessa Conferenza l'intesa».

Con riferimento alla Provincia autonoma di Trento, poi, la necessità dell'intesa risulta ancora più chiara, dato che, in base all'art. 34, comma 3, legge n. 724/1994, «la Regione Valle d'Aosta e le Province autonome di Trento e Bolzano provvedono al finanziamento del Servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato utilizzando prioritariamente le entrate derivanti dai contributi sanitari ad esse attribuiti dall'articolo 11, comma 9, del d.lgs. 30 n. 502/1992, e successive modificazioni ed integrazioni, e, ad integrazione, le risorse dei propri bilanci».

Sarebbe infatti paradossale che la ricorrente provincia si trovasse a subire scelte statali che determinano conseguenze finanziarie a proprio esclusivo carico, per la cui copertura essa - al contrario delle altre regioni - non potrebbe in alcun caso contare su un intervento statale, senza neppure la possibilità di partecipare alla necessaria intesa in Conferenza Stato-regioni.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 36 del 9 marzo 2005 (GU 14/2005)

Materia: Previdenza e assistenza

Limiti violati: Artt 3, 97 e 81, comma 4, Cost.

Ricorrente/i: Commissariato dello Stato per la Regione siciliana

Oggetto del ricorso: Disegno di legge n. 792 (Interventi per la rimozione delle carcasse di animali morti in allevamenti o abbandonati. Misure finanziarie urgenti e norme per l'assetto idrogeologico)

Annotazioni:

L'art. 11 del ddl impugnato dispone che «1. In caso di decesso del beneficiario, l'indennità' di cui all'art. 7 della legge regionale 1° agosto 1990, n. 20, continua ad essere erogata in favore del coniuge convivente».

La disposizione censurata, seppure sintomo dell'attenzione posta dal legislatore verso i portatori di una malattia endemica nella regione, già destinatari di apposite provvidenze previste da precedenti interventi legislativi, esula dai limiti oggettivi connaturati alla materia disciplinata ponendosi perciò in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost.

L'art. 7 della l.r. n. 20/1990 prevede, infatti, l'erogazione di un'indennità vitalizia in favore del portatore di talassemia, indipendentemente dal reddito posseduto dallo stesso, quale contributo di solidarietà per le spese derivanti dalle cure mediche e ristoro per i disagi e gli inconvenienti connessi a queste ultime.

L'estensione di tale beneficio al coniuge superstite convivente in caso di decesso del titolare non corrisponde alle finalità perseguite dall'originario intervento legislativo, in quanto conferisce incondizionata ultrattività all'erogazione del vitalizio, per sua stessa natura strettamente connesso allo stato di malattia e alle precarie condizioni di vita del destinatario.

Non si evincono del resto dai lavori parlamentari particolari motivazioni che possano giustificare la concessione di un nuovo vitalizio in favore di un soggetto che, fino a prova contraria, non è affetto da talassemia.

L'introduzione di una nuova potenziale categoria di beneficiari dell'indennità comporta, altresì, inequivocabilmente una nuova maggiore spesa che non trova nella disposizione né quantificazione né copertura, in contrasto con l'art. 81, quarto comma Cost.

Anche la previsione dell'art. 12 da adito a rilievi di costituzionalità per violazione degli articoli 3 e 97 Cost.

La disposizione in questione irragionevolmente sostituisce le parole «distanti oltre 20 chilometri» contenuta nel comma terzo dell'art. 7 della l.r. n. 20/1990 con la parola «diversi».

Nella sostanza tale modifica rimette alla discrezionalità dell'amministrazione la corresponsione dell'indennità chilometrica ai talassemici soggetti a cure in località diverse da quella di residenza.

La mancata indicazione di un termine certo per acquisire il diritto all'indennità potrebbe inoltre vanificare l'intento originario del legislatore, rimettendone la soddisfazione alla valutazione di elementi non direttamente connessi alla titolarità del diritto stesso.

Nei fatti la genericità della definizione «diversi», in assenza della contestuale individuazione di altri parametri certi, svuota il diritto del suo stesso contenuto poiché lo rende difficilmente esercitabile.

Parimenti censurabile sotto il profilo del mancato rispetto del principio di buon andamento ed imparzialità della Pubblica amministrazione e di quello di eguaglianza è la disposizione dell'art. 10, secondo cui viene esclusa l'applicabilità in Sicilia dell'art. 3, comma 9 ultimo capoverso, del leg.vo 502/1992 e successive modifiche ed integrazioni.

La norma introdotta consentirebbe, infatti, la contestuale titolarità ed esercizio della carica di direttore generale dell'Azienda USL con la sussistenza di un rapporto di lavoro dipendente, ancorché in regime di aspettativa senza assegni, con l'USL presso cui sono esercitate le funzioni.

Invero, il solo fatto di avere un rapporto di lavoro dipendente, seppure interrotto temporaneamente dall'aspettativa, costituisce un elemento di potenziale distorsione della posizione di imparzialità richiesta per l'esercizio di una funzione di elevato livello di responsabilità quale quella di direttore generale, con inevitabili refluenze sul corretto svolgimento della funzione medesima.

Non influente è, inoltre, il profilo della disparità di trattamento che si verrebbe a concretizzare rispetto ai dipendenti delle Aziende sanitarie locali della rimanente parte del territorio nazionale, ai quali il decreto legislativo 502 preclude la possibilità di essere nominati direttori generali in assenza, peraltro, di qualsivoglia motivazione circa la peculiarità della situazione siciliana che possa sorreggere l'introduzione della norma in questione.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 37 dell'8 marzo 2005 (GU 14/2005)

Materia: Riforma dell'ordinamento delle autonomie locali

Limiti violati: Artt. 4, comma 1, n. 3) e 65 Statuto di autonomia

Ricorrente/i: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: Art. 55 legge della Regione Trentino-Alto Adige 22 dicembre 2004, n. 7 (Riforma dell'ordinamento delle autonomie locali)

Annotazioni:

L'art. 55 della legge regionale impugnata ha disposto che le Province autonome di Trento e Bolzano disciplinino con propria legge l'ordinamento del personale e dei dirigenti dei comuni e quello dei segretari comunali, nel rispetto dei principi stabiliti dalla regione con lo stesso art. 55.

Tale disposizione eccede le previsioni contenute nello statuto, che non contempla alcuna competenza legislativa in materia delle province.

Quanto all'ordinamento del personale e dei dirigenti dei comuni, lo statuto, all'art. 65, attribuisce alla competenza regolamentare propria dei comuni la relativa disciplina, salvo l'osservanza dei principi generali dettati con legge dalla regione.

Con esclusione, quindi, di ogni competenza in materia delle province autonome.

Eguale in relazione ai segretari comunali. Nello statuto, all'art. 4, comma 1, n. 3) viene attribuita esclusivamente alla regione una competenza in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», in cui certamente rientra la «materia» dei segretari comunali.

E' vero, infatti, che l'art. 97 del d.lgs. n. 267/2000, dispone che i segretari comunali (e provinciali) sono dipendenti dall'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo di cui all'art. 98 e che l'Agenzia, istituita e disciplinata dall'art. 102, d. lgs. cit. ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'interno, ma non per questo si può ritenere che il rapporto fra segretari comunali e comuni possa ritenersi estraneo all'ordinamento degli enti locali.

Il rapporto di servizio - ruolo e funzioni - è ovviamente legato all'ente locale; come lo è, naturalmente, l'atto iniziale e finale del medesimo, di stretta competenza dell'ente locale; la stessa regolamentazione dell'albo nazionale è legata alla realtà e al numero delle amministrazioni locali.

La materia rientra, dunque, nell'ordinamento degli enti locali.

Se così non fosse, si spiegherebbe difficilmente la previsione dell'art. 105, di una competenza legislativa esclusiva delle regioni a statuto speciale (e quindi alla Regione Trentino-Alto Adige) e delle province autonome.

In relazione a queste, peraltro, è bene tener presente che, stante la subordinazione della legge ordinaria alle norme statutarie, la previsione dell'art. 105 in esame è valida, sempre che la competenza legislativa trovi riscontro nello statuto di autonomia della regione.

Che però, abbiamo visto non c'è: l'art. 4, comma 1, n. 3) prevede solo una competenza esclusiva in materia delle regioni, non delle province.

Né, d'altra parte, è dato rinvenire in altra sede, nelle disposizioni statutarie, una competenza legislativa delle province.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE n. 39 del 24 marzo 2005 (GU 14/2005)

Materia: Istituzione e disciplina del Consiglio delle autonomie locali

Limiti violati: Art. 123 Cost., in relazione all'art. 10, legge Cost. n. 3/2001

Ricorrente/i: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: Artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 15 legge della Regione autonoma della Sardegna n. 1/2005, (Istituzione del Consiglio delle autonomie locali e della Conferenza permanente Regioni-enti locali)

Annotazioni:

La natura del provvedimento legislativo adottato confligge con l'art. 123 Cost., come integrato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Si chiarisce al riguardo, che la della legge, all'art. 7, ha aggiunto un ultimo comma all'art. 123 Cost., del seguente tenore: «In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali quali organi di consultazione fra la Regione e gli enti locali.».

Al contrario, la Regione Sardegna ha istituito il Consiglio delle autonomie locali con legge ordinaria.

Orbene, è pur vero che l'art. 123, ultimo comma, Cost. si riferisce esclusivamente alle regioni a statuto ordinario, essendo, invece, attribuite dall'art. 116 Cost. (come sost. dall'art. 2, comma 2, legge Cost. n. 3/2001) alle regioni a statuto speciale «forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti adottati con legge costituzionale», ma è anche vero che l'art. 10, legge cost. n. 3/2001 dispone che «Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

Tali forme di maggiore autonomia sono, naturalmente riferite anche agli enti locali.

Dal che consegue che l'ultimo comma dell'art. 123 Cost., che contempla il consiglio delle autonomie locali, deve ritenersi vincolante anche per le regioni a statuto speciale, per le quali non sia intervenuto l'adeguamento dello statuto nel senso dell'ampliamento delle autonomie degli enti locali.

Anche queste regioni a statuto speciale, dunque, sono tenute ad istituire e disciplinare il ridetto Consiglio con fonte statutaria e non con fonte legislativa, ordinaria.