

CONSIGLIO REGIONALE DEL PIEMONTE

DIREZIONE PROCESSO LEGISLATIVO

Settore Studi e documentazione legislativi

**SENTENZE CORTE COSTITUZIONALE
REGIONI A STATUTO ORDINARIO**

**Osservatorio legislativo interregionale
Bologna 5 - 6 febbraio 2004**

A cura di:

**Loredana Conti
Claudia Parola**

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

SENTENZA N. 338 del 14 novembre 2003

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Materia: Tutela della salute e professioni

Limiti violati: Articoli 2, 32, 33, primo comma, e 117, terzo comma (tutela della salute e professioni)

Ricorrente/i: Stato

Oggetto: - Legge Regione Piemonte 3 giugno 2002 (Regolamentazione sull'applicazione della terapia elettroconvulsivante, la lobotomia prefrontale e transorbitale ed altri simili interventi di psicoturgia), artt. 5 e 6 - Legge regione Toscana 28 ottobre 2002, n. 39 (Regole del sistema sanitario regionale toscano in materia di applicazione della terapia elettroconvulsivante, la lobotomia prefrontale e transorbitale ed altri simili interventi di psicoturgia), art. 3, commi 2, 3 e 4.

Esito: *Accoglimento*

Annotazioni:

Il Governo ha sollevato questione di legittimità costituzionale avverso la legge della Regione Piemonte 3 giugno 2002, n. 14 (Regolamentazione sull'applicazione della terapia elettroconvulsivante, la lobotomia prefrontale e transorbitale ed altri simili interventi di psicoturgia), in riferimento agli articoli 2, 32, 33, primo comma, 117, terzo comma (tutela della salute e professioni), della Costituzione.

Le censure del ricorrente cadono "segnatamente" sugli articoli 4, 5 e 6 di tale legge.

L'art. 4 (Limiti di utilizzo) introduce il divieto di praticare terapia elettroconvulsivante (TEC), lobotomia prefrontale e transorbitale e "altri simili interventi di psicoturgia" "in tutte le strutture regionali" su bambini, anziani e donne in stato di gravidanza (salvo, per queste ultime, il ricorso alla sola TEC su espressa richiesta della paziente e autorizzazione del coniuge e dei "familiari diretti").

L'art. 5 (Deontologia medica) dispone che "è eliminato ogni riferimento che possa contemplare una responsabilità professionale del medico" che decida di non praticare TEC, lobotomia e simili interventi di psicoturgia, "salvo rispondere dei propri atti nei termini previsti dalla normativa sulla responsabilità professionale".

L'art. 6 (Monitoraggio, sorveglianza e valutazione) impone che i pazienti cui è stata praticata la TEC siano successivamente sottoposti a verifiche e controlli sanitari generali periodici, prevedendo a tale scopo che l'assessorato regionale istituisca procedure di valutazione e revisione dell'applicazione della TEC su scala

regionale, tramite una commissione di professionisti esterni e rappresentanti locali delle associazioni di settore.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha inoltre sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Toscana 28 ottobre 2002, n. 39 (Regole del sistema sanitario regionale toscano in materia di applicazione della terapia elettroconvulsivante, la lobotomia prefrontale e transorbitale ed altri simili interventi di psicoturgia), in riferimento agli articoli 2, 32, 33, primo comma, 117, terzo comma (tutela della salute e professioni), della Costituzione.

La norma impugnata introduce il divieto, "di norma", di praticare la TEC "nel sistema regionale della Toscana" su minori, anziani e donne in stato di gravidanza, se non in caso di eccezionale e comprovata necessità medica, su espressa richiesta e autorizzazione dei familiari diretti del paziente nel caso di minori, ovvero del paziente stesso negli altri casi, ferma restando la tutela della vita, della salute e della dignità del paziente (comma 2). Essa vieta poi in termini assoluti gli interventi di lobotomia prefrontale e transorbitale e "altri simili interventi di psicoturgia" (comma 3), e demanda alla Giunta regionale il compito di predisporre, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, linee guida sull'impiego della TEC e sulle procedure relative al consenso del paziente e all'autorizzazione all'intervento, "su conforme indicazione della Comunità scientifica toscana e acquisito il parere della Commissione regionale di bioetica" (comma 4).

Il ricorrente riproduce le medesime censure mosse avverso la legge della Regione Piemonte n. 14 del 2002, soffermandosi poi in particolare sul comma 4 dell'art. 3 della legge toscana.

La questione, secondo la Corte, è fondata.

I due giudizi, aventi ad oggetto leggi regionali sullo stesso tema e parzialmente coincidenti nel contenuto, sono stati riuniti per essere decisi con unica pronunzia.

La Corte richiama la sentenza 282 del 2002, relativa ad una legge regionale delle Marche (che sospendeva, nel territorio regionale, l'applicazione della TEC, della lobotomia e di altri simili interventi di psicoturgia), per ribadire che scelte legislative dirette a limitare o vietare il ricorso a determinate terapie – la cui adozione ricade in linea di principio nell'ambito dell'autonomia e della responsabilità dei medici, tenuti ad operare col consenso informato del paziente e basandosi sullo stato delle conoscenze tecnico-scientifiche a disposizione – non sono ammissibili ove nascano da pure valutazioni di discrezionalità politica, e non prevedano "l'elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi – di norma nazionali o sovranazionali – a ciò deputati", né costituiscano "il risultato di una siffatta verifica".

La Consulta aggiunge che stabilire il confine fra terapie ammesse e terapie non ammesse, sulla base delle acquisizioni scientifiche e sperimentali, è determinazione che investe direttamente e necessariamente i principi fondamentali della materia, collocandosi "all'incrocio fra due diritti fondamentali della persona malata: quello ad essere curato efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell'arte medica; e quello ad essere rispettato come persona, e in particolare nella

propria integrità fisica e psichica" (sentenza n. 282 del 2002), diritti la cui tutela non può non darsi in condizioni di fondamentale eguaglianza su tutto il territorio nazionale.

Ne discende che interventi legislativi regionali, posti in essere nell'esercizio di una competenza legislativa concorrente, come quella di cui le Regioni godono in materia di tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost.), sono costituzionalmente illegittimi ove pretendano di incidere direttamente sul merito delle scelte terapeutiche in assenza di – o in difformità da – determinazioni assunte a livello nazionale, e quindi introducendo una disciplina differenziata, su questo punto, per una singola Regione.

Nei limiti dei principi fondamentali, nulla vieta invece che le Regioni, responsabili per il proprio territorio dei servizi sanitari, dettino norme di organizzazione e di procedura, o norme concernenti l'uso delle risorse pubbliche in questo campo: anche al fine di meglio garantire l'appropriatezza delle scelte terapeutiche e l'osservanza delle cautele necessarie per l'utilizzo di mezzi terapeutici rischiosi o destinati ad impieghi eccezionali e ben mirati, come è riconosciuto essere la terapia elettroconvulsivante (in questo ambito possono collocarsi discipline sul consenso informato o sulle procedure di monitoraggio, sorveglianza e valutazione, quali quelle contenute anche in disposizioni delle leggi di cui è giudizio, estranee all'oggetto delle impugnazioni ritualmente proposte: artt. 3 e 6 della legge del Piemonte; art. 3, comma 1, e art. 4 della legge della Toscana).

L'articolo 4 della legge regionale del Piemonte contrasta palesemente con i principi citati, là dove pone divieti di utilizzo delle pratiche e degli interventi in questione (sia pure con esclusione di determinate ipotesi nel caso di impiego della TEC su donne in gravidanza, condizionato peraltro, impropriamente, ad autorizzazioni del coniuge e dei "familiari diretti" della paziente, non coerenti con i principi fondamentali in tema di consenso informato).

Lo stesso deve dirsi per il comma 3 dell'art. 3 della legge toscana, che a sua volta dispone un semplice divieto degli interventi di psichirurgia.

Ma a non diversa conclusione deve giungersi anche a proposito del comma 2 dello stesso art. 3 della legge toscana, che pone "di norma" un divieto di utilizzo della TEC su determinate categorie di pazienti, eccettuando talune ipotesi di "eccezionale e comprovata necessità medica". Nella misura in cui a tale disposizione si voglia, come è doveroso, attribuire un significato normativo, e non solo di generico e inutile riconoscimento delle autonome responsabili determinazioni dei medici, anche questa norma finisce per rappresentare un intervento di merito nella scelta delle terapie praticabili, precluso, per le ragioni esposte, al legislatore regionale.

Anche l'art. 3, comma 4, della legge toscana, che rinvia a "linee guida" non solo sulle procedure di consenso e di "autorizzazione" ma anche "sull'utilizzo della TEC", da adottarsi dalla Giunta regionale "su conforme indicazione della Comunità scientifica toscana", è in contrasto con i principi esposti.

Infatti il riferimento limitativo ad una non meglio precisata "Comunità scientifica toscana" come base tecnica per l'elaborazione delle linee guida si pone in contraddizione con il carattere, di norma nazionale o sovranazionale, delle

acquisizioni e delle valutazioni tecnico-scientifiche sul cui fondamento i sanitari sono chiamati ad operare, non potendosi certo ammettere, per la stessa ragione per cui è precluso un intervento legislativo regionale sul merito delle scelte terapeutiche, un vincolo, in una sola Regione, a rispettare indicazioni provenienti da un solo settore, territorialmente circoscritto, della comunità scientifica.

Pur restando escluse dall'oggetto del giudizio le altre norme della legge del Piemonte, non validamente impugnate, questa Corte non può omettere di rilevare che l'art. 5 della stessa legge, che dispone la "eliminazione" di ogni "riferimento che possa contemplare una responsabilità professionale del medico che decida di non ricorrere" alla TEC e agli interventi vietati dall'art. 4 (salvo poi, contraddittoriamente, richiamarsi alla normativa sulla responsabilità professionale), si pone in inscindibile nesso con l'articolo 4, oggetto delle censure del ricorrente e della dichiarazione di illegittimità costituzionale. L'esenzione da responsabilità di cui ivi si discorre non può infatti che collegarsi alle norme sostanziali sui divieti di utilizzo delle pratiche in questione, disposti dall'art. 4.

Pertanto, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, anche l'art. 5 deve essere dichiarato illegittimo per illegittimità consequenziale.

Il testo della sentenza ed un ulteriore commento sono disponibili alla scheda n. 4070 dell'Archivio giuridico on line del Consiglio regionale del Piemonte:

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

SENTENZA N. 353 del 12 dicembre 2003

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Materia: Professioni

Limiti violati: art. 117, terzo comma (professioni) e primo comma (vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario) della Costituzione

Ricorrente/i: Stato

Oggetto: - Legge Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 25 (Regolamentazione delle pratiche terapeutiche e delle discipline non convenzionali),

Esito: *Accoglimento*

Annotazioni:

Il Governo ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 25 (Regolamentazione delle pratiche terapeutiche e delle discipline non convenzionali), in riferimento all'art. 117, primo e terzo comma, della Costituzione.

La legge prevede l'istituzione di un registro per le pratiche terapeutiche e per le discipline non convenzionali (art. 1), nonché la costituzione di una Commissione permanente presso l'Assessorato regionale alla sanità (art. 3), con compiti, in particolare, di definizione dei requisiti minimi per il riconoscimento degli istituti deputati alla formazione degli operatori, di verifica del possesso, a seguito del superamento di apposita prova teorico-pratica, dei requisiti occorrenti alla iscrizione in un apposito registro regionale (art. 4), ed altresì di verifica, nel periodo transitorio, di idoneità degli operatori, già esercenti sul territorio regionale tali pratiche non convenzionali, ai fini dell'iscrizione in tale registro (art. 7).

Il ricorrente ritiene illegittimo il riconoscimento "regionale" di professioni aventi ad oggetto l'esercizio di pratiche terapeutiche «non convenzionali» non ancora istituite dalle norme statali, alle quali è riservata la formulazione dei principi generali nella materia. Infatti, la regione non potrebbe emanare norme aventi ad oggetto la disciplina, attraverso l'istituzione d'un registro, o albo, e la regolamentazione dei requisiti per la relativa iscrizione, di figure di operatori professionali non ancora individuate dal legislatore statale. L'art. 6, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e l'art. 1, comma 2, della legge 26 febbraio 1999, n. 42, hanno infatti riservato allo Stato l'individuazione delle figure professionali in oggetto – quindi, degli operatori di pratiche terapeutiche "non convenzionali" - e hanno enunciato nella materia della "sanità" un principio fondamentale, da ritenersi vigente anche successivamente alla novellazione del Titolo V della Costituzione realizzata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

La legge impugnata si porrebbe altresì in contrasto con i «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario».

La Consulta nel ritenere che l'oggetto della questione di legittimità costituzionale in esame vada ricondotto essenzialmente alla materia delle professioni sanitarie ha evidenziato che già il r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, assoggettava a vigilanza statale, tra l'altro, l'esercizio delle professioni sanitarie e delle "arti ausiliarie delle professioni sanitarie", stabilendo l'obbligo del conseguimento del rispettivo titolo di abilitazione professionale.

Dopo l'entrata in vigore della Costituzione, la disciplina delle funzioni relative all'esercizio delle professioni sanitarie e delle relative professioni ed arti ausiliarie è stata riservata, ai sensi dell'art. 117, nell'ambito della materia "assistenza sanitaria", alla competenza statale, anziché a quella regionale da una serie di atti legislativi.

In particolare, il d. lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, all'art. 6, comma 3, riservando alla competenza statale il relativo potere, ha disposto che le figure professionali da formare ed i connessi profili, nonché i rispettivi ordinamenti didattici fossero definiti da apposite disposizioni, secondo un principio che è stato poi confermato dall'art. 124, comma 1, lettera b), del citato d. lgs. n. 112 del 1998, nonché dall'art. 1, comma 2, della legge 26 febbraio 1999, n. 42, il quale ha stabilito che "il campo proprio di attività e di responsabilità delle professioni sanitarie" è determinabile in base alle specifiche norme istitutive dei relativi profili professionali e degli ordinamenti didattici dei rispettivi corsi di diploma universitario. Infine, la legge 10 agosto 2000, n. 251, ha incluso le diverse figure professionali sanitarie, di cui al citato art. 6, comma 3, del d. lgs. n. 502 del 1992, e successive modificazioni, in distinte fattispecie qualificatorie.

A seguito dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, la disciplina de qua è da ricondurre nell'ambito della **competenza concorrente in materia di "professioni"**, di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione. I relativi principi fondamentali, non essendone stati, fino ad ora, formulati dei nuovi, sono pertanto da considerare quelli, secondo la giurisprudenza della Corte (cfr. sentenze n. 201 del 2003 e n. 282 del 2002), risultanti dalla legislazione statale già in vigore.

Pertanto, sostiene la Corte, la potestà legislativa regionale in materia di professioni sanitarie debba rispettare il principio, già vigente nella legislazione statale, secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, debba essere riservata allo Stato.

Il testo della sentenza ed un ulteriore commento sono disponibili alla scheda n. 4068 dell'Archivio giuridico on line del Consiglio regionale del Piemonte.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Riguardo alle pronunce della Corte costituzionale del 26 settembre 2003, n. 296 e n. 297 e del 15 ottobre 2003, n. 311 in materia di federalismo fiscale - di seguito illustrate - si segnala che, l'articolo 2, comma 22 della legge finanziaria 2004 ha accordato un regime di temporaneo recupero degli effetti delle legislazioni regionali viziate.

L'articolo citato dispone che, nei confronti delle disposizioni regionali che abbiano disciplinato la tassa automobilistica e l'Irap *"in modo non conforme ai poteri ad esse attribuiti in materia dalla normativa statale"*, l'applicazione del tributo opera sulla base delle citate disposizioni dichiarate incostituzionali, *"a decorrere dalla data di entrata in vigore"* delle stesse *"e sino al periodo d'imposta decorrente dal 1° gennaio 2007"*. Per il periodo successivo viene confermato il divieto per le regioni di emanare leggi in materia di Irap e tasse automobilistiche.

La disposizione introduce, una sorta di regime di "tolleranza" consentendo l'applicazione *"ad tempus"* dei tributi disciplinati dalle leggi regionali impugnate fino al periodo d'imposta decorrente dal 1° gennaio 2007, con l'impegno, entro quel periodo, ad allineare la disciplina regionale alla normativa statale di riferimento.

Per un approfondito commento sull'argomento si rinvia alla scheda n. 4163 dell'Archivio giuridico on line del Consiglio regionale del Piemonte.

SENTENZA N. 296 del 22 settembre 2003

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Materia: Imposte e tasse

Limiti violati: art. 117, terzo comma e 119, secondo comma della Costituzione

Ricorrente/i: Stato

Oggetto: - Legge Regione Piemonte 5 agosto 2002, n. 20 "Legge finanziaria per l'anno 2002"

Esito: Accoglimento

Annotazioni:

il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 117, secondo comma, lettera l), e 119, secondo comma, della Costituzione questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 4 della legge regionale del Piemonte 5 agosto 2002, n. 20 "Legge finanziaria per l'anno 2002". La citata legge regionale prevedeva:

- l'esenzione dell'Agenzia per lo svolgimento dei giochi olimpici dal pagamento dell'IRAP (art. 1);
- l'esenzione permanente dal pagamento della tassa automobilistica regionale per gli autoveicoli alimentati a gas metano già dotati di dispositivo per la circolazione con gas metano all'atto dell'immatricolazione e per gli autoveicoli elettrici (art. 2);
- la proroga al 31 dicembre 2003 del termine del 31 dicembre 2002, fissato per il recupero delle tasse automobilistiche regionali dovute per l'anno 1999 (art. 4).

Osserva il ricorrente che l'esonero di cui all'art. 1 citato, con effetti retroattivi, dall'imposta regionale sulle attività produttive non può dirsi correlato alla disposizione contenuta nell'art. 10, comma 5, della legge n. 285/2000, limitandosi tale norma a prevedere la facoltà, per la Giunta regionale del Piemonte, di disporre - in deroga all'art. 24 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), istitutivo dell'IRAP -, che i proventi ivi indicati, percepiti dal Comitato organizzatore dei giochi olimpici, non concorrono alla determinazione della base imponibile ai fini IRAP.

Secondo il ricorrente si ravvisava un'autonoma iniziativa legislativa della Regione, contrastante con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., in quanto si attribuitiva di un beneficio a favore di un solo soggetto, in irragionevole deroga alla regola generale, espressa dagli artt. 2 e 3 del richiamato decreto istitutivo, dell'assoggettamento all'imposta di tutti i soggetti, pubblici e privati, che esercitano una attività economica autonomamente organizzata.

La norma impugnata si poneva, inoltre, ad avviso del ricorrente, in contrasto anche con l'art. 119, secondo comma, Cost., poiché la potestà legislativa concorrente della regione a statuto ordinario in materia tributaria deve essere esercitata nel rispetto e con l'osservanza dei principi fondamentali risultanti dalla legislazione statale (nella specie rappresentati dai citati artt. 2 e 3 del decreto legislativo n. 446/1997)

La limitazione del beneficio di cui al comma 2 della legge regionale impugnata oltre che agli autoveicoli elettrici, a quelli già dotati del dispositivo per la circolazione con il gas metano all'atto dell'immatricolazione, con esclusione di quelli dotati di impianti di altro genere di pari o minor impatto ambientale, violerebbe, ad avviso del Governo, i principi di uguaglianza e ragionevolezza e si porrebbe a sua volta in contrasto con l'art. 119, secondo comma, Cost. per la sua difformità rispetto ai principi fondamentali della legislazione statale del settore, "incentrata nella materia sulla previsione di riduzioni dell'imposta [...] od anche di esenzioni temporanee e condizionate della imposta stessa [...], senza peraltro ammettere o consentire una esenzione totale e

permanente dalla tassa automobilistica in funzione delle caratteristiche dell'impianto di alimentazione".

L'art. 4, infine, violerebbe l'art. 119, secondo comma, Cost., in quanto si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale enunciato nell'art. 3 della legge statale 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), secondo cui i termini di prescrizione e decadenza per gli accertamenti di imposta non possono essere prorogati.

La medesima norma sarebbe, inoltre, lesiva della potestà legislativa esclusiva dello Stato, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione nella materia dell'ordinamento civile, comprensiva della disciplina delle cause di estinzione dei diritti per prescrizione o decadenza.

Le questioni, secondo la Corte, sono fondate.

In relazione al dubbio di legittimità costituzionale avanzato dal Governo con riferimento all'art. 119, secondo comma, Cost., occorre preliminarmente verificare quale sia la natura dell'imposta di cui si tratta e quali, di conseguenza, le competenze legislative spettanti, in materia, alle regioni a statuto ordinario.

Va al riguardo considerato che l'IRAP è stata istituita, ed è interamente disciplinata, dal decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali). L'art. 15 del suddetto decreto legislativo (sotto la rubrica «Spettanza dell'imposta») individua come destinatarie del tributo le regioni «nel cui territorio il valore della produzione netta è realizzato». Alle medesime regioni è attribuita una limitata facoltà di variazione dell'aliquota (art. 16, comma 3) ed il potere di disciplinare, con legge, «nel rispetto dei principi in materia di imposte sul reddito e di quelli recati dal presente titolo, le procedure applicative dell'imposta» (art. 24, comma 1).

La circostanza che l'imposta sia stata istituita con legge statale e che alle regioni a statuto ordinario, destinatarie del tributo, siano espressamente attribuite competenze di carattere solo attuativo, rende palese che l'imposta stessa – nonostante la sua denominazione – non può considerarsi «tributo proprio della regione», nel senso in cui oggi tale espressione è adoperata dall'art. 119, secondo comma, della Costituzione, essendo indubbio il riferimento della norma costituzionale ai soli tributi istituiti dalle regioni con propria legge, nel rispetto dei principi del coordinamento con il sistema tributario statale.

Ne discende che, allo stato, la disciplina sostanziale dell'imposta non è divenuta – come la stessa Avvocatura sembra erroneamente ritenere – oggetto di legislazione concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ma rientra tuttora nella esclusiva competenza dello Stato in materia di tributi erariali, secondo quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera e).

La norma impugnata, sostanziandosi in una deroga all'art. 3 del decreto istitutivo in tema di soggetti passivi dell'imposta, risulta, perciò, lesiva di tale esclusiva competenza statale.

Per quanto attiene agli artt. 2 e 4 della legge regionale impugnata, si tratta di norme che modificano la disciplina della tassa automobilistica regionale. La tassa automobilistica, disciplinata dal decreto del Presidente della Repubblica 5 febbraio 1953, n. 39 (Testo unico delle leggi sulle tasse automobilistiche), e successive modificazioni, è stata «attribuita» per intero alle regioni a statuto ordinario dall'art. 23, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), assumendo contestualmente la denominazione di tassa automobilistica regionale, e che l'art. 17, comma 10, della successiva legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), ha, altresì, demandato alle regioni «la riscossione, l'accertamento, il recupero, i rimborsi, l'applicazione delle sanzioni ed il contenzioso amministrativo relativo» alla suddetta tassa. In definitiva, alle regioni a statuto ordinario è stato attribuito dal legislatore statale il gettito della tassa, unitamente all'attività amministrativa connessa alla sua riscossione, nonché un limitato potere di variazione dell'importo originariamente stabilito con decreto ministeriale, restando invece ferma la competenza esclusiva dello Stato per ogni altro aspetto della disciplina sostanziale della tassa stessa.

Nemmeno la tassa automobilistica può, dunque, allo stato, qualificarsi «tributo proprio della regione», nel senso oggi fatto proprio dall'art. 119, secondo comma, Cost., e conseguentemente va escluso che la Regione Piemonte abbia il potere di disporre esenzioni dalla tassa ovvero di modificare i termini di prescrizione del relativo accertamento, rientrando la relativa materia nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi del citato art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Il testo della sentenza ed un ulteriore commento sono disponibili alla scheda n. 3821 . dell'Archivio giuridico on line del Consiglio regionale del Piemonte:

<http://www.consiglioregionale.piemonte.it/noti/servlet/ServNOTI?INTO=Det>

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

SENTENZA N. 297 del 22 settembre 2003

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Materia: tasse e tributi

Limiti violati: art. 117, terzo comma e art. 119, secondo comma della Costituzione

Ricorrente/i: Stato

Oggetto: Legge Regione Veneto 9 agosto 2002, n. 18 (Disposizioni in materia di gestione dei tributi regionali)

Esito: *Accoglimento*

Annotazioni:

Il Governo ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 119, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera /), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, e 5, comma 3, della legge della Regione Veneto 9 agosto 2002, n. 18 (Disposizioni in materia di gestione dei tributi regionali).

L'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 18 del 2002, disponendo il «rinvio» al 31 dicembre 2003 del termine del 31 dicembre 2002, previsto per il recupero delle tasse automobilistiche regionali dovute per l'anno 1999, violerebbe – secondo il ricorrente- l'art. 119, secondo comma, Cost., in quanto si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale del sistema tributario, enunciato nell'art. 3 della legge statale 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), secondo cui i termini di prescrizione e decadenza per gli accertamenti di imposta non possono essere prorogati.

La medesima norma sarebbe, sotto altro aspetto, lesiva della potestà legislativa esclusiva dello Stato, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera /), della Costituzione nella materia dell'ordinamento civile, comprensiva della disciplina delle cause di estinzione dei diritti per prescrizione o decadenza.

La questione, secondo la Corte, è fondata.

Riguardo alla natura del tributo di cui si tratta, la Corte sottolinea che la tassa automobilistica, disciplinata dal decreto del Presidente della Repubblica 5 febbraio 1953, n. 39 (Testo unico delle leggi sulle tasse automobilistiche), e successive modificazioni, è stata «attribuita» per intero alle regioni a statuto ordinario dall'art.

23, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), assumendo contestualmente la denominazione di tassa automobilistica regionale (mantenuta nonostante l'intervenuto mutamento della sua natura giuridica), e che l'art. 17, comma 10, della successiva legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), ha altresì demandato alle regioni «la riscossione, l'accertamento, il recupero, i rimborsi, l'applicazione delle sanzioni ed il contenzioso amministrativo relativo» alla suddetta tassa.

Lo stesso art. 17 della legge n. 449 del 1997 determina, al comma 16, il criterio di tassazione degli autoveicoli a motore – in base alla potenza effettiva anziché, come in passato, ai cavalli fiscali – e stabilisce, ai fini dell'applicazione di tale disposizione, che le nuove tariffe delle tasse automobilistiche sono fissate «con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro dei trasporti e della navigazione, [...] per tutte le regioni, comprese quelle a statuto speciale, in uguale misura», confermando, a decorrere dall'anno 1999, il potere - attribuito alle regioni dall'art. 24, comma 1, del decreto legislativo n. 504 del 1992 - di determinare con propria legge gli importi della tassa per gli anni successivi, «nella misura compresa tra il 90 ed il 110 per cento degli stessi importi vigenti nell'anno precedente».

Pertanto, conclude la sentenza, alle regioni a statuto ordinario è stato attribuito dal legislatore statale il gettito della tassa, unitamente all'attività amministrativa connessa alla sua riscossione, nonché un limitato potere di variazione dell'importo originariamente stabilito con decreto ministeriale, restando invece ferma la disciplina statale per ogni altro aspetto sostanziale della tassa stessa.

La tassa automobilistica non può, dunque, allo stato, ritenersi «tributo proprio della regione», nel senso in cui oggi tale espressione è adoperata dall'art. 119, secondo comma, Cost., essendo indubbio il riferimento della norma costituzionale ai soli tributi istituiti dalle regioni con propria legge, nel rispetto dei principi del coordinamento con il sistema tributario statale.

Ne discende che **la disciplina sostanziale dell'imposta** non è divenuta – come la stessa Avvocatura sembra erroneamente ritenere – oggetto di legislazione concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ma **rientra tuttora nella esclusiva competenza dello Stato in materia di tributi erariali, secondo quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera e).**

La norma impugnata, modificando la disciplina dei termini per l'accertamento del tributo, in senso oltretutto lesivo del legittimo affidamento dei cittadini nel rapporto con l'amministrazione finanziaria, viola tale esclusiva competenza statale e va, perciò, dichiarata costituzionalmente illegittima

Il testo della sentenza ed un ulteriore commento sono disponibili alla scheda n. 3829. dell'Archivio giuridico on line del Consiglio regionale del Piemonte.

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

SENTENZA N. 311 del 2 ottobre 2003

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Materia: imposte e tasse

Limiti violati: art. 117, terzo comma e art. 119, secondo comma della Costituzione

Ricorrente/i: Stato

Oggetto: - Legge Regione Campania 26 luglio 2002, n. 15 (Legge finanziaria regionale per l'anno 2002),

Esito: *Accoglimento*

Annotazioni:

Il Governo ha sollevato questione di legittimità dell'art. 24, comma 2, della legge della Regione Campania 26 luglio 2002 n. 15 (Legge finanziaria regionale per l'anno 2002), che stabilisce la proroga dei termini per il recupero delle tasse automobilistiche spettanti alla Regione,

Secondo il ricorrente la citata disposizione si porrebbe in contrasto con gli art. 3, 119, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera /), della Costituzione, in quanto realizzerebbe una discriminazione rispetto alla totalità dei contribuenti, in violazione dei principi di coordinamento del sistema tributario, modificando il codice civile ed interferendo nella disciplina della prescrizione, così da vulnerare la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

Secondo la Corte la questione è fondata.

La Corte ha richiamato le precedenti pronunce (sentenze n. 296 e 297 del 2003) in cui una questione di legittimità costituzionale del tutto analoga relativa a norme sostanzialmente identiche della Regione Piemonte e della Regione Veneto, osservando che il legislatore statale, pur attribuendo alle regioni ad autonomia ordinaria il gettito della tassa unitamente ad un limitato potere di variazione dell'importo originariamente stabilito, nonché l'attività amministrativa relativa alla riscossione ed al recupero della tassa stessa, non ha tuttavia fino ad ora sostanzialmente mutato gli altri elementi costitutivi della disciplina del tributo.

In tale quadro normativo quindi **la tassa automobilistica non può oggi definirsi come "tributo proprio della regione" ai sensi dell'art. 119,**

secondo comma, della Costituzione, dal momento che la tassa stessa è stata "attribuita" alle regioni, ma non "istituita" dalle regioni.

La Corte, pertanto, ribadisce che, allo stato della vigente legislazione, la disciplina delle tasse automobilistiche rientra nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali. Pertanto, la norma regionale impugnata, che modifica la decorrenza dei termini fissati dalla legislazione statale per il recupero delle tasse automobilistiche, incidendo su un profilo che attiene alla certezza del rapporto tra cittadino e amministrazione finanziaria, viola la indicata competenza esclusiva dello Stato.

Il testo della sentenza ed un ulteriore commento sono disponibili alla scheda n. 3904. dell'Archivio giuridico on line del Consiglio regionale del Piemonte:

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Ricorso n. 88 del 3 dicembre 2003

Materia: moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie

Limiti violati: Costituzione: artt. 3, 117, secondo comma, 119; D.P.R. 05/02/1953, n. 39, art. 17; Legge 23/12/1999, n. 488, tabella 2-bis (aggiunta dall'art. 61, comma 5, legge 21/11/2000, n. 342)

Ente ricorrente/i: Stato

Ente resistente: regione Piemonte

Oggetto: Legge Regione Piemonte 23 settembre 2003, n. 23 "Disposizioni in materia di tasse automobilistiche"

Annotazioni:

Sulla legge della regione Piemonte 23 settembre 2003, n. 23 "Disposizioni in materia di tasse automobilistiche" il Governo ha sollevato questione di legittimità davanti alla Corte Costituzionale per violazione degli articoli 3, 117, 119 cost. per supposte lesione del principio della certezza del rapporto tra cittadino e amministrazione; disparità di trattamento tra cittadini; violazione della competenza statale esclusiva in materia tributaria e dei limiti posti all'autonomia finanziaria regionale.

Il Governo, richiama le decisioni della Corte costituzionale n. 296/2003, 297/2003 e 311/2003 che hanno evidenziato che alle regioni a statuto ordinario è stato attribuito dal legislatore statale il gettito della tassa, unitamente all'attività amministrativa connessa alla sua riscossione, nonché un limitato potere di variazione dell'importo originariamente stabilito, restando invece ferma la disciplina statale per ogni altro aspetto sostanziale della tassa stessa.

La tassa automobilistica non può, dunque, allo stato, - evidenzia il ricorso- ritenersi «*tributo proprio della regione*», nel senso in cui oggi tale espressione è adoperata dall'art. 119, secondo comma, Cost., essendo indubbio il riferimento della norma costituzionale ai soli tributi istituiti dalle regioni con propria legge, nel rispetto dei principi del coordinamento con il sistema tributario statale.

Allo stato della vigente legislazione - hanno affermato le citate sentenze- la disciplina delle tasse automobilistiche rientra nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali.

Pertanto -sostiene il Governo- la legge regionale impugnata, che modifica la legislazione statale in relazione a quasi tutti gli aspetti sostanziali e procedurali della tassa automobilistica, "incide su profili che attengono alla certezza del

rapporto tra cittadino e amministrazione finanziaria e viola la competenza esclusiva dello stato”.

Il testo della sentenza ed un ulteriore commento sono disponibili alla scheda n. 4341 dell'Archivio giuridico on line del Consiglio regionale del Piemonte

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

SENTENZA N. 43 del 27 gennaio 2004

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Materia: turismo

Limiti violati: art. 117, secondo comma, lettera *e*, della Costituzione, sotto il profilo della tutela della concorrenza; art. 120, secondo comma; art. 114, primo e secondo comma, ed all'art. 117, secondo comma, lettera *p*, della Costituzione

Ricorrente/i: Stato

Oggetto: - Legge Regione Veneto 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo)

Esito: non fondata la questione di legittimità costituzionale.

Annotazioni:

Il Governo ha impugnato l'articolo 91, comma 8, della legge della Regione Veneto 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo) che prevede che la Regione proceda alla nomina di un commissario *ad acta* qualora il Comune non abbia modificato, nel termine di dodici mesi dall'entrata in vigore del testo unico, gli strumenti urbanistici, con la previsione della disciplina urbanistico-edilizia dei complessi ricettivi all'aperto esistenti e, ove occorra, con la individuazione delle aree specificamente destinate agli insediamenti turistico-ricettivi.

Secondo il ricorrente l'art. 120, secondo comma, della Costituzione nel primo periodo attribuisce al Governo della Repubblica il potere di "*sostituirsi a organi ... delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni*" nei casi ivi indicati, e nel secondo periodo riserva alla "legge" il compito di definire "*le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione*".

La continuità testuale dei due periodi dell'unitario secondo comma dell'art. 120 della Costituzione, le solenni disposizioni contenute nell'art. 114, primo e secondo comma, della Costituzione, l'attribuzione alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*, della Costituzione della materia "*organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*", la cogente esigenza di una disciplina unica o quanto meno fortemente coordinata delle modalità di esercizio dei poteri sostitutivi sin dal momento della individuazione dell'organo che delibera l'intervento sostitutivo, sarebbero – secondo il ricorrente- considerazioni tutte concordemente concludenti nel senso che l'espressione "*la legge definisce*" utilizzata dal Costituente starebbe per "*disposizioni legislative dello Stato definiscono*".

Pertanto, sostiene il Governo, l'art. 120 della Costituzione attribuirebbe allo Stato il potere di sostituirsi ad organi delle Regioni e degli enti locali nei casi ivi indicati e prevederebbe che l'esercizio dei poteri sostitutivi sia disciplinato mediante atto legislativo dello Stato. Il ricorrente esclude che la disciplina degli interventi sostitutivi possa essere qualificata normativa "di chiusura" rispetto alle disposizioni legislative o amministrative costitutive degli obblighi rimasti inadempiti o, in genere, non osservati.

Secondo la Corte la questione di legittimità è costituzionale infondata.

La Corte, ritenendo che il nuovo Titolo V della Costituzione abbia parzialmente modificato i criteri di riferimento del potere sostitutivo, sostiene che rispetto alle funzioni amministrative degli enti locali, in linea generale, le nuove norme determinano *"da un lato una preferenza generalizzata per gli enti più vicini ai cittadini, dall'altro un criterio flessibile, guidato da principi generali, per la concreta collocazione delle funzioni ai vari livelli di governo"*. Quale sia il livello, lo può definire solo la legge, statale o regionale, *"a seconda che la materia spetti alla competenza legislativa dello Stato o della Regione"*.

La Consulta, respingendo l'eccezione di legittimità sollevata nei confronti del citato articolo, precisa che l'articolo 120, secondo comma della Costituzione, non preclude, in via di principio, la possibilità che la legge regionale, nelle materie di propria competenza e nel disciplinare l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente locale.

Il nuovo articolo 120 della Costituzione va letto -precisa la Corte- alla luce dei criteri introdotti dalla riforma del titolo V della Costituzione e, pertanto, le funzioni amministrative sono riservate in via principale ai comuni, enti più vicini ai cittadini, ma rimane la possibilità che le medesime possano essere conferite, in seconda battuta, a province, città metropolitane, regioni e Stato. Sarà poi la legge statale o regionale, a seconda che la competenza spetti alla potestà legislativa dello Stato o della regione *"ad operare le scelte relative, nel rispetto dei principi generali indicati"*

Tali interventi sostitutivi costituiscono una eccezione rispetto al normale svolgimento di attribuzioni dei Comuni definite dalla legge e, pertanto, devono valere limiti non diversi (essendo fondati sulla medesima ragione costituzionale) da quelli elaborati nella giurisprudenza costituzionale in relazione ai poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni.

Il potere di sostituzione regionale, però, essendo eccezionale rispetto al normale esercizio delle funzioni da parte dei comuni, deve essere sottoposto alle stesse condizioni e limiti che caratterizzano il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni.

La sentenza indica, quindi, le seguenti condizioni da rispettate per l'esercizio dei poteri sostitutivi:

- la necessità di una previsione legislativa che definisca *"presupposti sostanziali e procedurali"*;

- la sostituzione deve essere prevista solo per compiere atti o attività *“prive di discrezionalità nell’an (anche se non necessariamente nel quid o nel quomodo)”* (sentenza 177/88), la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l’intervento sostitutivo: e ciò affinché essa non contraddica l’attribuzione della funzione amministrativa all’ente locale sostituito». “
- il potere sostitutivo deve essere esercitato da un organo di governo della Regione o sulla base di una decisione di questo ed, infine, che nella legge vi siano *«congrue garanzie procedurali per l’esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione»*.

La Corte ha rilevato, infine, che non tutti i citati presupposti ricorrono nella legge impugnata, che appare perciò incompleta – manca l’indicazione dell’organo che nomina il commissario e dell’*iter* procedimentale – e per essere applicata dovrà essere integrata: *«la rilevata incompletezza – scrive però la Corte – non è tale da inficiare la legittimità costituzionale della norma medesima.*

Il testo della sentenza ed un ulteriore commento sono disponibili alla scheda n. 4287 dell’Archivio giuridico on line del Consiglio regionale del Piemonte:

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

SENTENZA N. 361 del 10 dicembre 2003

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Materia: Tutela della salute

Limiti violati: art. 117, terzo comma della Costituzione

Ricorrente/i: Regione Toscana

Oggetto: art. 52, comma 20, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002)

Esito: non fondata la questione di legittimità costituzionale

Annotazioni:

La Regione Toscana ha impugnato numerose disposizioni della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002), e tra esse, in particolare, l'art. 52, comma 20, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

L'articolo suddetto – che modifica, inasprendole, le sanzioni amministrative già previste dall'art. 7 della legge 11 novembre 1975, n. 584 (Divieto di fumare in determinati locali e su mezzi di trasporto pubblico) - è stato impugnato per supposta violazione del divieto di fumo e per la mancata esposizione, da parte di coloro cui compete, degli avvisi riportanti il divieto medesimo.

Ad avviso della Regione ricorrente, poiché la disciplina attiene alla materia della «tutela della salute», essa rientra nella competenza legislativa concorrente, a norma dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione: ne discende che «*lo Stato deve limitarsi a porre i principi fondamentali della materia, con la conseguenza che determinare le sanzioni amministrative concretamente applicabili per le singole violazioni rientra tra le attribuzioni regionali*».

Secondo la Corte la questione non è fondata.

La Corte costituzionale stabilisce che spetta allo Stato fissare non solo principi fondamentali cui le regioni si devono attenere quando esercitano la competenza legislativa concorrente, ma anche la determinazione delle sanzioni amministrative concretamente applicabili.

Per il giudice delle leggi la disposizione impugnata non attiene alla materia "tutela della salute", attribuita alla competenza legislativa della Regione a norma dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ma "ha una valenza che trascende tale ambito, ponendosi come inerente ai rapporti fra lo Stato e l'Unione Europea".

Nella sentenza la Consulta chiarisce che la normativa in questione ha fissato regole uniformi contenenti divieti e 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”*.

Per garantire l’osservanza di tali divieti e obblighi, la legge commina sanzioni di natura amministrativa, valide su tutto il territorio nazionale e prefigurate entro limiti massimi e minimi, 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.

Contestando la spettanza allo Stato della competenza a dettare le norme sanzionatorie in questione, in quanto norme di dettaglio, la Regione ricorrente rivendica la propria autonomia decisionale, alla luce della competenza «concorrente» in materia di «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, della Costituzione), e correlativamente postula la riconduzione della competenza statale concernente le sanzioni alla sola determinazione dei principi fondamentali.

Si deve tuttavia osservare – sostiene la Corte - che con la legge n. 584 del 1975 (e poi con la legge n. 3 del 2003), sono state previste varie fattispecie di illecito amministrativo al fine della tutela della salute, che l’art. 32 della Costituzione assegna alle cure della Repubblica. Tali previsioni – che non sono contestate nel presente giudizio – devono essere assunte come principi fondamentali, necessariamente uniformi, a norma dell’ultima proposizione del terzo comma dell’art. 117 della Costituzione, 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, sostiene la Consulta, 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 a un altro del territorio nazionale.

Non potendosi dunque contestare al legislatore statale, in questo particolare campo di disciplina, il potere di prevedere le fattispecie da sanzionare, non può essergli disconosciuto nemmeno quello di determinare le sanzioni per il caso di violazione dei divieti e degli obblighi stabiliti.

Ciò deriva dal parallelismo tra i due poteri numerose volte riconosciuto dalla Corte (ad esempio, sentenze n. 103 del 2003; n. 187, n. 85 e n. 28 del 1996; n. 60 del 1993 e n. 1034 del 1988): parallelismo che comporta, in linea di principio, che la determinazione delle sanzioni sia nella disponibilità del soggetto al quale è rimessa la predeterminazione delle fattispecie da sanzionare.

Il testo della sentenza ed un ulteriore commento sono disponibili alla scheda n. 4122 dell’Archivio giuridico on line del Consiglio regionale del Piemonte:

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

SENTENZA N. 7 del 13 gennaio 2004

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Materia: Professioni

Limiti violati: art. 117, terzo comma della Costituzione (produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia)

Ricorrente/i: Stato

Oggetto: legge della Regione Piemonte 7 ottobre 2002, n. 23, recante (Disposizioni in campo energetico. Procedure di formazione del piano regionale energetico-ambientale. Abrogazione delle leggi regionali 23 marzo 1984, n. 19; 17 luglio 1984, n. 31 e 28 dicembre 1989, n. 79)

Esito: non fondata la questione di legittimità costituzionale

Annotazioni:

Il Governo ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, lettera i), della legge regionale del Piemonte 7 ottobre 2002, n. 23 (Disposizioni in campo energetico. Procedure di formazione del piano regionale energetico-ambientale. Abrogazione delle leggi regionali 23 marzo 1984, n. 19; 17 luglio 1984, n. 31 e 28 dicembre 1989, n. 79), in riferimento all'art. 117, commi primo, secondo, lettera e), e terzo, della Costituzione.

La disposizione impugnata prevede che la Regione "*emana linee guida per la progettazione tecnica degli impianti di produzione, di distribuzione e di utilizzo dell'energia e per le caratteristiche costruttive degli edifici*". La norma specifica inoltre che tale funzione deve essere svolta "in coerenza" con la legge regionale 26 aprile 2000, n. 44 (Disposizioni normative per l'attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 – Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), la quale individua le funzioni affidate alle Regioni, agli enti locali ed alle autonomie funzionali, nelle materie indicate nel suo art. 1, tra le quali è ricompresa anche l'energia elettrica.

Secondo il ricorrente la norma citata avrebbe violato i citati parametri costituzionali per i seguenti motivi:

- lesione della competenza che la Costituzione assegna allo Stato in materia di tutela della concorrenza;
- contrasto con gli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria, ed in particolare dalla direttiva 96/92/CE del 19 dicembre 1996 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica);

- violazione dei principi fondamentali della materia concernente la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale di energia, ed in particolare dell'art. 3, comma 6, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica).

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, inoltre, aveva ravvisato la violazione del principio di ragionevolezza della norma impugnata, sulla considerazione che se tutte le Regioni esercitassero una analoga potestà normativa, la rete di distribuzione dell'energia elettrica sarebbe notevolmente diversificata tra una Regione ed un'altra, con notevoli inconvenienti sia sul piano tecnico che su quello economico.

Secondo la Corte la questione non è fondata

La Corte ha innanzitutto affermato che la disposizione legislativa impugnata si colloca inequivocabilmente nell'ambito della materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" contemplata nell'art. 117, comma terzo, della Costituzione come materia di **legislazione concorrente**. Non si ravvisa, pertanto, la supposta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che assegna alla legislazione esclusiva dello Stato la tutela della concorrenza, poiché la disposizione impugnata non pregiudica il corretto esplicarsi della libera concorrenza nel mercato elettrico.

Per quanto attiene alla normativa comunitaria, la Consulta sostiene che rileva la direttiva 96/92/CE, la quale stabilisce "norme comuni per la generazione, la trasmissione e la distribuzione dell'energia elettrica" (art. 1), - peraltro abrogata, con decorrenza 1° luglio 2004, dalla direttiva 2003/54/CE del 26 giugno 2003 che, comunque, all'art. 29, mantiene fermi "gli obblighi degli Stati membri circa i

La Corte ha quindi affermato che la disposizione impugnata deve essere letta alla luce di quanto disposto dal d.lgs. n. 79/1999, emanato in attuazione della direttiva 96/92/CE, e, conseguentemente, si deve ritenere che le "regole tecniche" - che ai sensi del comma 6 dell'art. 3 del d.lgs. suddetto devono essere adottate da parte del gestore nazionale- si applichino anche alla progettazione degli impianti di produzione, distribuzione e utilizzo dell'energia cui si riferisce l'art. 2 della legge 23/2002 della Regione Piemonte. Pertanto, sostiene la Corte, disposizione regionale impugnata "non può sfuggire al rispetto di quanto disposto *dal citato art. 3 del d.lgs. n. 79 del 1999, e, conseguentemente, deve necessariamente uniformarsi alle "regole tecniche" predisposte dal gestore nazionale "al fine di garantire la più idonea connessione alla rete di trasmissione nazionale nonché la sicurezza e la connessione operativa tra le reti"*.

Nel tenore testuale della disposizione impugnata, inoltre, nulla autorizza a ritenere che quest'ultima determini la sottrazione della realizzazione dei citati impianti all'osservanza di tali regole.

Secondo il giudice delle leggi rientra pertanto nei poteri delle Regioni l'individuazione di ulteriori criteri di realizzazione degli impianti, fermo restando che questi ultimi dovranno comunque uniformarsi agli *standard* stabiliti dal gestore della rete di trasmissione nazionale.

La Corte ha inoltre dichiarato l'infondatezza della censura di irragionevolezza poiché proprio la necessità che le linee guida regionali non si pongano in contrasto con le regole tecniche predisposte dal gestore nazionale consente di salvaguardare adeguatamente le esigenze di unitarietà della rete

Il testo della sentenza ed un ulteriore commento sono disponibili alla scheda n. 4254 dell'Archivio giuridico on line del Consiglio regionale del Piemonte:

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

SENTENZA N. 2 del 13 gennaio 2004

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Materia: Potestà statutaria, Elezione del Presidente e del vicePresidente della Giunta regionale, Organi di governo regionale, Disciplina della funzione regolamentare, Ordinamento della dirigenza, potestà normativa tributaria della Regione

Limiti violati: Legge cost. 22 novembre 1999, n. 1; Costituzione, art. 123; legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

Ricorrente/i: Stato

Oggetto: statuto della Regione Calabria

Esito: illegittimità costituzionale di alcune disposizioni impugnate e non fondatezza della questione di legittimità di altre disposizioni

Annotazioni:

Il Governo ha sollevato rilievi di incostituzionalità su alcune disposizioni dello statuto della regione Calabria approvato dal Consiglio regionale in seconda deliberazione il 31 luglio 2003.

Le censure governative riguardano le seguenti disposizioni, contestate in quanto eccedenti la potestà statutaria riconosciuta alle regioni dalla riforma che ha interessato il nuovo Titolo V, parte seconda della costituzione:

- art. 33 ("Presidente della Giunta regionale"), per violazione degli artt. 122, ultimo comma, e 126, ultimo comma, Cost.;
- art. 38, c. 1, lett. a) ed e) ("Sistema elettorale"), per violazione degli artt. 122, c.1, e 123, c.1, Cost.;
- artt. 34, c. 1, lett. i) ("Attribuzioni del Presidente della Giunta regionale) e art. 43, c. 2, ("Potestà regolamentare"), per violazione dell'art. 21 Cost. e del principio di separazione dei poteri;
- art. 50, c. 5, ("Organizzazione amministrativa regionale") per violazione dell'art. 117, c. 2, lett. l) Cost.;
- art. 51 ("Autonomia finanziaria della Regione"), per violazione dell'art. 123, c. 1, Cost..

Nella sentenza la Consulta premette alcune considerazioni sull'ampiezza e sui limiti del potere statutario delle Regioni ad autonomia ordinaria, evidenziando che, sulla base del nuovo Titolo V, parte seconda della Costituzione, le regioni dispongono di un'ampia potestà statutaria, che possono esercitare con larga discrezionalità per

dotarsi di un autonomo ordinamento interno, ma pur sempre nel rispetto degli specifici limiti determinati dalla Costituzione.

Uno di questi limiti riguarda il potere regionale di disciplinare la forma di governo: le Regioni sono libere di scegliere modalità diverse dall'elezione diretta del Presidente della Giunta, che è indicata dalla Costituzione come un modello possibile e utile, *"ma non possono utilizzare il procedimento di elezione diretta, che è finalizzato ad una specifica valorizzazione del ruolo politico unificante del presidente della Giunta, per l'elezione da parte del corpo elettorale di un tandem di candidati (presidente e vicepresidente)"*.

Secondo i giudici costituzionali il sistema configurato **dall'articolo 33 (Presidente della Giunta regionale)** della delibera legislativa dello statuto calabrese, viola:

- l'articolo 122, quinto comma, della Costituzione prevedendo l'elezione diretta del Presidente e del Vicepresidente della Giunta da parte del corpo elettorale e la loro successiva designazione da parte del Consiglio regionale nella prima seduta, a meno di un automatico scioglimento del Consiglio regionale;
- l'articolo 126, comma quinto della Costituzione nella mancata previsione delle dimissioni della Giunta e dello scioglimento del Consiglio in caso di dimissioni volontarie non dovute a ragioni di ordine politico, incompatibilità sopravvenuta, rimozione, impedimento permanente o morte del Presidente della Giunta. Nelle citate ipotesi lo Statuto calabrese dispone, contrariamente a quanto stabilito dall'art. 126, ultimo comma, il subentro del Vice Presidente nella carica di Presidente.

Un altro limite della potestà statutaria regionale -sottolinea la Consulta- deriva dall'attribuzione alla legge regionale, e non allo statuto, del potere di determinare la legislazione elettorale regionale, nel rispetto della legislazione nazionale di cornice. In quest'ambito lo statuto può, pertanto, soltanto determinare criteri direttivi in conformità alle disposizioni costituzionali.

Ne consegue l'illegittimità **dell'articolo 38 ("Sistema elettorale"), c. 1, lett. a) ed e)**, che disciplina il sistema di elezione (proporzionale con voto di preferenza e premio elettorale di maggioranza) e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei Consiglieri nonché le ipotesi di incompatibilità del Presidente, del Vice Presidente e dei componenti, anche esterni, della Giunta.

La Corte ha invece dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli **articoli. 34, c. 1, lett. i) ("Attribuzioni del Presidente della Giunta regionale) e art. 43, c. 2, ("Potestà regolamentare)** sollevata dal Governo poiché i citati articoli, attribuendo al Consiglio regionale l'esercizio di una potestà regolamentare, nella forma dei regolamenti di attuazione e di integrazione in materia di legislazione esclusiva il cui potere regolamentare è stato delegato dallo Stato alle Regioni, avrebbero violato l'art. 121 della Costituzione, che attribuirebbe l'esercizio del potere regolamentare della regione alla Giunta regionale.

Secondo il giudice delle leggi, invece, l'abrogazione della precedente disposizione che, nel testo dell'art. 121 della Costituzione, attribuiva l'esercizio della funzione regolamentare al Consiglio regionale *"affida pienamente allo statuto la disciplina di tale funzione, che può essere anche alquanto articolata, a seconda delle diverse*

tipologie di fonti regolamentari” (cfr sentenze n. 313 e n. 324 del 2003). Non sono, invece, rinvenibili norme esplicite od anche implicite che limitino sul punto la discrezionalità statutaria. Inoltre -precisa la sentenza- l’attribuzione dei citati regolamenti al Consiglio regionale appare *“tutt’altro che irragionevole, in considerazione della probabile maggiore rilevanza di questa ipotetica normazione secondaria regionale di attuazione o integrazione della legislazione esclusiva statale”*.

La Corte ha altresì dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 50, c. 5 (**“Organizzazione amministrativa regionale”**) impugnato nella parte in cui attribuisce alla potestà statutaria, legislativa e regolamentare della Regione la disciplina del regime contrattuale dei dirigenti, poiché in tal modo riconoscerebbe alla Regione competenza nella materia *“ordinamento civile”*, riservata, invece, allo Stato ai sensi dell’art. 117, comma secondo, lettera /), della Costituzione.

Secondo la Consulta è compatibile con la disciplina costituzionale e con la stessa legislazione statale vigente in materia di ordinamento della dirigenza pubblica quanto sostenuto dalla regione Calabria ovvero che andrebbe escluso che alla materia *“ordinamento civile”* siano riconducibili le procedure e le modalità della contrattazione collettiva, da ritenersi riservate all’autonomia degli enti direttamente interessati (del resto già attualmente parte della contrattazione collettiva si svolge in sede regionale ed in ambito locale). La norma statutaria si limiterebbe quindi a richiamare questa realtà, e cioè che la Regione disciplina con provvedimenti normativi il regime procedimentale della contrattazione con i propri dirigenti

Considerato che l’intervenuta privatizzazione e contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici vincola anche le Regioni, le quali, ai sensi del quarto comma dell’art. 117 della Costituzione, hanno potestà legislativa in tema di *“organizzazione amministrativa e di ordinamento del personale”*, deve rilevarsi, secondo la Corte, *“che la stessa legislazione statale in materia di ordinamento della dirigenza non esclude una, seppur ridotta, competenza normativa regionale in materia”*

La sentenza, infine, dichiara infondata la censura di illegittimità costituzionale dell’art. 51 (**“Autonomia finanziaria della Regione”**) impugnata in quanto, disciplinando la potestà normativa tributaria della Regione, avrebbe regolato una materia che non rientra tra quelle che l’art. 123, primo comma, della Costituzione attribuisce agli statuti.

Secondo la Corte, sia in dottrina ed che in giurisprudenza è ormai consolidato l’orientamento che riconosce la legittimità dell’esistenza, accanto ai contenuti necessari degli statuti regionali, di altri possibili contenuti, *“sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo”*. Inoltre, conclude la Consulta, i riferimenti alla potestà tributaria presenti nell’art. 51 non vanno oltre *“una parafrasi di quanto contenuto nei commi secondo, terzo e quinto dell’art. 119, nonché nel comma primo dell’art. 120 della Costituzione”*.

Il testo della sentenza ed un ulteriore commento sono disponibili alla scheda n. 4205 dell'Archivio giuridico on line del Consiglio regionale del Piemonte:

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

SENTENZA N. 34 del 26 gennaio 2004

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Materia: concorso pubblico

Limiti violati: dall'art. 97, comma primo, della Costituzione, dell'art. 51, primo comma, della Costituzione, dell'art. 117 della Costituzione

Ricorrente/i: Stato

Oggetto: legge della Regione Calabria 8 gennaio 2002, n. 4 (Definizione del rapporto precario del personale operante presso il Centro "Ricerca applicata in Oncologia e Farmacia Tossicologica dell'Azienda Ospedaliera "Ciaccio Pugliese" di Catanzaro").

Esito: accoglimento

Annotazioni:

Il Governo ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Calabria 8 gennaio 2002, n. 4 (Definizione del rapporto precario del personale operante presso il Centro "Ricerca applicata in Oncologia e Farmacia Tossicologica dell'Azienda Ospedaliera "Ciaccio Pugliese" di Catanzaro").

La disposizione impugnata autorizzava un'Azienda ospedaliera ospedale locale a coprire l'aumento di organico di cinque posti di biologo e due posti di medico mediante un concorso riservato al solo personale che aveva già operato con l'assegnazione di borse di studio nell'ambito di taluni progetti di ricerca attivati presso un presidio ospedaliero della medesima Azienda ospedaliera e che avesse ottenuto almeno due proroghe del contratto di ricerca.

Il giudizio di costituzionalità era stato proposto per supposta violazione:

- del principio costituzionale di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, sancito dall'art. 97, comma primo, della Costituzione, in quanto la legge regionale avrebbe irragionevolmente privilegiato le aspettative dei singoli aspiranti rispetto all'interesse oggettivo della pubblica amministrazione, limitando l'accesso al concorso in base a criteri che non assicurerebbero "*la selezione tecnica e naturale dei soggetti effettivamente più qualificati e capaci per la copertura dei posti in organico*". In tal senso la disposizione avrebbe disatteso il diritto di tutti i cittadini ad accedere agli uffici pubblici violando l'art. 97, terzo comma, della Costituzione, in quanto la disciplina censurata non integrerebbe un caso legittimo "*di deroga alla regola dell'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni mediante concorso*";
- dell'art. 51, primo comma, della Costituzione, in quanto, limitando la cerchia dei soggetti che possono concorrere alla copertura dei posti, disattende il diritto di tutti i cittadini ad accedere agli uffici pubblici;

- dell'art. 117 della Costituzione, *"laddove prevede che la potestà legislativa regionale debba essere esercitata nel rispetto della Costituzione"*.

La Consulta, richiamando la precedente giurisprudenza in materia (sentenze n. 194 del 2002, n. 1 del 1999, n. 333 del 1993, n. 453 del 1990 e n. 81 del 1983) ribadisce che si può derogare alla regola del concorso pubblico come modalità di ingresso nella pubblica amministrazione solo in presenza di "peculiari situazioni giustificatrici, nell'esercizio di una discrezionalità che trova il suo limite nella necessità di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione"

La Corte ha, inoltre, sottolineato che la regola del pubblico concorso possa dirsi pienamente rispettata solo qualora *"le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie ed irragionevoli forme di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi"* (cfr. sentenza n. 194 del 2002).

La sentenza precisa che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, l'accesso al concorso può essere condizionato al possesso di requisiti fissati in base alla legge, anche allo scopo di consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nell'ambito dell'amministrazione, ma ciò *"fino al limite oltre il quale possa dirsi che l'assunzione nell'amministrazione pubblica, attraverso norme di privilegio, escluda o irragionevolmente riduca, le possibilità di accesso, per tutti gli altri aspiranti, con violazione del carattere "pubblico" del concorso, secondo quanto prescritto in via normale, a tutela anche dell'interesse pubblico, dall'art. 97, terzo comma, della Costituzione"*.

Pertanto solo in peculiari ipotesi la Corte ha ritenuto legittime procedure concorsuali integralmente riservate a personale interno e specificamente qualificato (cfr. sentenze n. 228 del 1997, n. 477 del 1995 e ordinanza n. 517 del 2002).

Alla luce del costante orientamento giurisprudenziale la Corte, nella sentenza in commento, sostiene che, stante l'esistenza, sul piano nazionale, di più centri e laboratori, nonché di ricercatori per lo studio delle patologie in questione, la riserva concorsuale integrale a favore dei "borsisti", introdotta dalla legge regionale citata, è irragionevole e rende la scelta legislativa regionale lesiva dei parametri costituzionali di cui agli artt. 51, primo comma, e 97, primo e terzo comma, della Costituzione.

Il testo della sentenza ed un ulteriore commento sono disponibili alla scheda n. 4279. dell'Archivio giuridico on line del Consiglio regionale del Piemonte: