

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Roma, 29 e 30 settembre 2005

Ricorsi alla Corte Costituzionale Regioni a Statuto ordinario

A cura di: Federica Moi

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE 19 Luglio 2005, n. 71 (G.U. 17/08/2005 n. 33)

Materia: turismo

Limiti violati: artt. 3, 114, 117, 118 e 119 Costituzione

Ricorrente: Regione Campania

Oggetto: Decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, come convertito dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, art. 12, commi 3 e 4 Disposizioni urgenti nell'ambito del piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale (c.d. decreto competitività).

Annotazioni: La regione Campania , con il ricorso in oggetto, denuncia la violazione degli artt. 114, 117, 118 e 119 della Costituzione nonché la violazione del principio di leale cooperazione e dell'art. 3 Cost. da parte dell'articolo 12 del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, come modificato dalla legge di conversione 14 maggio 2005, n. 80.

La disciplina di cui all'articolo impugnato va a incidere, anche per l'espressa formulazione utilizzata, sulle politiche del settore turistico. Tale disciplina, afferma la regione Campania, persegue questo obiettivo attraverso strutture di livello statale e normative sempre imputabili allo Stato che limitano fortemente l'autonomia costituzionale garantita alle regioni dal novellato Titolo V, Parte II, della Costituzione.

In particolare il I comma dell'articolo 12 prevede l'istituzione di un organismo statale, il Comitato Nazionale per il Turismo, che è chiamato a svolgere il coordinamento stabile delle politiche di indirizzo e ad orientare le politiche turistiche regionali. Inoltre svolge funzioni di indirizzo in relazione all'attività dell'Agenzia Nazionale del Turismo, di cui al comma 11. Lo stesso comma I prevede, poi, che tale Comitato sia istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. A tale decreto la legge affida anche l'individuazione dei componenti statali (Ministri e Viceministri) in aggiunta a quelli stabiliti dalla legge medesima. La regione Campania ravvisa l'invasione delle competenze regionali da parte della legge statale ed in particolare da parte della disposizione che pretende di affidare ad un organismo centrale le politiche relative al turismo in una materia che non è né di competenza concorrente né di competenza esclusiva statale.

Per quanto riguarda l'organo statale istituito (Comitato nazionale per il turismo) la ricorrente denuncia la violazione del principio di leale cooperazione, dal momento che la determinazione unilaterale dello Stato di disciplinare un settore nel quale non è stabilita alcuna sua competenza, evidenzia un contrasto con il principio costituzionale che deve governare i rapporti Stato-Regione.

Il cd. decreto competitività contrasta anche con i principi di sussidiarietà e adeguatezza di cui all'art. 118 della Costituzione. Il ricorso regionale per rafforzare questa argomentazione cita la sentenza 303/2003 in cui si specifica che un'allocazione di competenze diversa rispetto al riparto costituzionale è ammissibile solo sulla base di un accordo fra stato e regione. Infatti la corte costituzionale nella sentenza su indicata afferma che «per giudicare se una legge statale che occupi uno spazio sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca invece applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza diviene elemento valutativo essenziale la previsione di una intesa fra lo Stato e le regioni interessate alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina»

Il ricorso regionale contesta anche la legittimità della disposizione che disciplina il funzionamento dell'Agenzia prevedendo che le spese della medesima siano sostenute utilizzando quali entrate anche i contributi delle regioni e delle amministrazioni locali.

La legge, in tal modo, impone alla regione un onere non previsto e non deciso dall'ente, aggiungendo d'imperio al bilancio regionale una voce di spesa frutto non di una autonoma volontà regolarmente formatasi in seno al consiglio e alla giunta regionale, organi titolari esclusivi delle competenze in relazione all'atto di indirizzo politico regionale, ma della manifestazione di volontà di un ente soggettivamente distinto, al quale è inibito, dal sistema costituzionale, di interferire in scelte di politica regionale laddove tali scelte riguardino materie costituzionalmente riservate.

La disposizione impugnata dunque, viola l'art. 119 della Carta costituzionale, in quanto determina una compressione della autonomia regionale imponendo di stornare risorse (regionali) finanziarie a favore di spese non previste dagli organi regionali.

Peraltro sul punto vi è un costante insegnamento della Corte costituzionale, anche precedente alla riforma del 2001, che ha sottolineato come la garanzia dell'autonomia finanziaria regionale «comporta che non possano essere addossati al bilancio regionale gli oneri derivanti da decisioni non imputabili alla regione stessa».

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE 19 Luglio 2005, n. 72 (G.U. 17/08/2005 n. 33)

Materia: turismo

Limiti violati: artt. 117 e 119 Costituzione

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto: Decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, come convertito dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, art. 12, commi 3 e 4 Disposizioni urgenti nell'ambito del piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale (c.d. decreto competitività).

Annotazioni: La regione Veneto, nel ricorso in oggetto, riservandosi di produrre motivazioni più ampie contesta la legittimità del c.d. decreto competitività in quanto si pone in contrasto con gli articoli 117 e 119 costituzione nella parte in cui introduce alcune disposizioni che comportano un rilevante intervento statale nel coordinamento delle politiche di indirizzo del settore turistico in ambito nazionale.

L'art. 12, oltre a prevedere l'istituzione di un Comitato nazionale per il turismo, dispone altresì la trasformazione dell'Ente nazionale per il turismo (ENIT) in una Agenzia nazionale del turismo italiana e ne disciplina la sua organizzazione e funzionamento, sottoponendola al controllo del Ministero competente per le attività produttive. Ciò contrasta, secondo la ricorrente, con l'art. 117, comma 4, da cui si desume l'appartenenza della materia "turismo" alla potestà esclusiva regionale.

La violazione riguarda altresì l'art. 119 Cost. in quanto la disposizione impugnata statuisce che le spese dell'agenzia dovranno essere sostenute anche con contributi regionali. Ciò viola l'articolo 119 in quanto pone, illegittimamente, vincoli ai bilanci regionali: infatti soltanto gli organi regionali Giunta e Consiglio, in virtù dell'autonomia finanziaria regionale possono decidere come investire spendere e gestire le proprie risorse,

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE 19 Luglio 2005, n. 73 (G.U. 24/08/2005 n. 34)

Materia: opere pubbliche; turismo

Limiti violati: artt. 117 e 118 Costituzione

Ricorrente: Regione Abruzzo

Oggetto: Decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, come convertito dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, art. 12, commi 3 e 4 Disposizioni urgenti nell'ambito del piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale (c.d. decreto competitività).

Annotazioni: La regione Abruzzo dubita della legittimità dell'articolo 5, comma 5, del cd. decreto competitività nella parte in cui stabilisce che con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri possono essere dichiarati interventi infrastrutturali strategici e urgenti le opere ed i lavori previsti nell'ambito delle concessioni autostradali già assentite, anche se non inclusi nel primo programma delle opere strategiche approvato dal CIPE, ove ritenute indispensabili per lo sviluppo economico del Paese, senza alcuna intesa con la Regione, o suo coinvolgimento. Tale disposizione, secondo la ricorrente, viola le competenze stabilite nell'articolo 117 costituzione quali, in particolare il governo di territorio, la programmazione delle infrastrutture, la difesa del suolo, le grandi reti di trasporto, la valorizzazione dei beni ambientali, l'industria, gli usi civici, il turismo.

Nel ricorso si ribadisce quanto già stabilito dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 303/2003 in cui è stato chiarito che i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione possono determinare un diverso assetto delle competenze di cui all'articolo 117 costituzione soltanto sulla base di un'intesa fra stato e regione. Nel caso di specie tale accordo non è stato previsto e quindi vengono consentite localizzazioni e realizzazioni di opere sul territorio regionale senza alcun coinvolgimento della regione e degli enti locali con conseguente violazione degli art. 117 e 118 Cost.

La regione Abruzzo ritiene altresì illegittima la disposizione che prevede che la nomina dei commissari, cui è attribuito il compito di garantire la celere realizzazione delle opere, avvenga sentito il presidente della regione, e non d'intesa con la stessa. Le competenze dei commissari riguardano molteplici materie regionali coinvolte nella realizzazione delle opere medesime di conseguenza la disposizione lede le attribuzioni legislative regionali nella parte in cui non prevede l'intesa con la regione medesima nel caso di nomina commissariale per un'opera regionale e il parere nel caso di opera sovraregionale. Si ravvisa altresì la violazione del principio di leale collaborazione.

La regione ricorrente denuncia anche l'illegittimità dell'articolo 5 comma 9, per violazione degli articoli 117 e 118 nella parte in cui non richiama più la disposizione della l. 135/1997 che imponeva al commissario di governo, nel caso di opere di competenza regionale, provinciale o comunale, di comunicare i provvedimenti necessari per la tempestiva esecuzione dei lavori al Presidente della regione o della provincia e al sindaco del comune territorialmente interessati. Il mancato richiamo della disposizione parrebbe escludere le regioni e gli enti locali dalla possibilità di agire sui provvedimenti adottati dal commissario rientranti nelle loro rispettive competenze.

Inoltre, nel ricorso si ribadisce che la materia del turismo non è ricompresa nell'elenco delle materie riservate allo Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma Cost., né in quello delle materie soggette alla potestà legislativa concorrente.

Di conseguenza, conclude la regione ricorrente, non sussiste il potere legittimante l'intervento statale, in quanto il turismo attiene ad un ambito materiale di competenza

esclusiva regionale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma Cost.

Invero è incostituzionale la disposizione che individua il potere legittimante la competenza statale nella finalità di assicurare il coordinamento stabile delle politiche del settore turistico in sede nazionale e la sua promozione all'estero.

La regione, a tal proposito, ribadisce come più volte la giurisprudenza costituzionale, a seguito della riforma del Titolo V, ha ricordato che la dimensione dell'interesse nazionale non è più di per sé un criterio utilizzabile per legittimare ulteriori competenze legislative statali. In altre parole l'interesse nazionale non costituisce più un limite autonomo della legislazione regionale, né può costituire autonomo fondamento di un intervento legislativo statale in materie di competenza regionale, quale è quella del turismo.

Inoltre è interessante notare come la regione sottolinei che la promozione all'estero del turismo non sia contemplata nell'art. 117 Cost. come materia di competenza statale.

Inoltre anche l'Abruzzo, come già sostenuto nei ricorsi della Campania, della Toscana e del Veneto, denuncia la violazione dell'articolo 119 da parte del c.d. decreto competitività nella parte in cui prevede che alle spese dell'agenzia, organismo statale che sostituisce l'Ente nazionale per il turismo, partecipino anche le regioni attraverso loro contributi. Tale disposizione è dettata in violazione dell'articolo 119, come risulta dalla riforma del titolo V costituzione ma già prima della riforma costituzionale lo stato non poteva comunque aggravare il bilancio regionale con proprie spese in quanto ciò avrebbe violato l'autonomia finanziaria e contabile delle regioni stesse.

Infine la ricorrente denuncia l'incostituzionalità della disposizione che attribuisce ad un decreto la determinazione dei compiti e dell'organizzazione dell'agenzia in quanto dai contenuti dell'atto ministeriale si evince la sua natura regolamentare: in tal modo lo stato disporrebbe di un potere regolamentare in una materia non rientrante nella competenza esclusiva con evidente violazione dell'articolo 117, comma 6.

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE 19 Luglio 2005, n. 74 (G.U. 7/09/2005 n. 36)

Materia: Ambiente

Limiti violati: Costituzione artt. 117, commi primo e secondo, lett. s) e 120.

Ricorrente: Presidente del consiglio dei ministri.

Oggetto : Legge Regione Molise 27 maggio 2005, n. 22, art. 1.

Annotazioni: Il presidente del consiglio dei ministri , con il ricorso qui in commento, impugna la l. r. Molise 27 maggio 2005, n. 22 recante "Disciplina regionale in materia di rifiuti radioattivi" che vieta il deposito e lo stoccaggio di rifiuti radioattivi non prodotti nel territorio regionale fatti salvi quelli sanitari e i materiali necessari per scopi scientifici.

La legge regionale attribuisce la rilevazione tecnica e strumentale di presenze di materiale nucleare, sul territorio regionale, alle «strutture preposte alla vigilanza ambientale sanitaria regionale» (art 1, comma 2). La regione adotta altresì «le misure di prevenzione idonee ai fini di cui al comma 1» (cioè a contrastare il deposito, anche temporaneo, e lo stoccaggio di materiali nucleari non prodotti nel territorio regionale) (art. 1 comma 2). La legge inoltre, nella relazione di accompagnamento cita il decreto legge statale 314/2003 in cui veniva individuata la regione Molise quale sito per raccogliere e smaltire i rifiuti nucleari.

Lo stato, nel ricorso, sostiene l'illegittimità costituzionale della legge regionale per due ragioni : l'una, a carattere pregiudiziale, poiché in sede di conversione in legge del decreto-legge 14 novembre 2003, n. 314, è stata soppressa la identificazione del sito in Basilicata ove collocare il Deposito nazionale riservato ai soli rifiuti di III categoria radioattivi; l'altra, in quanto la procedura di individuazione di un sito ove collocare il Deposito nazionale, regolamentato dagli articoli 1 e 2 del decreto-legge n. 314/2003 è stata riconosciuta costituzionalmente legittima dalla sentenza 29 gennaio 2005, n. 62.

In particolare, afferma lo stato, la materia oggetto della legge attiene ai materiali radioattivi,ivi compresi i rifiuti radioattivi, i quali sono presi in considerazione dalla normativa comunitaria e da quella nazionale come «prodotti» rilevanti per l'ambiente, la tutela della salute, la sicurezza militare e l'ordine pubblico, il commercio.

Pertanto, secondo le argomentazioni statali, la legittimità costituzionale della legge deve essere valutata in relazione all'articolo 117 Cost. nel suo complesso, in quanto norma che sotto il profilo delle competenze legislative, consente alla Repubblica di ottemperare ai propri obblighi internazionali e comunitari e di realizzare il contemperamento degli interessi unitari (affidati allo Stato) con quelli a dimensione territoriale (affidati alla regione).

Lo stato, a sostegno della propria tesi, cita una sentenza della Corte di giustizia pronunciata in relazione ad una legge della Regione Vallona (Belgio) che istituiva un divieto assoluto di ammassare, di depositare e di scaricare rifiuti pericolosi provenienti da un altro Stato membro disapplicando in tal modo la direttiva 84/631/CEE. La Corte di giustizia ha dichiarato l'inadempimento del Regno del Belgio agli obblighi comunitari. In quanto non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 30 del Trattato gli oggetti che vengono trasportati al di fuori di una frontiera nazionale per dar luogo a negozi commerciali, indipendentemente dalla natura di tali negozi, tanto che i rifiuti, riciclabili o no, devono considerarsi prodotti la cui circolazione, in conformità alla suddetta disposizione, non dovrebbe, in linea di principio, essere impedita (sentenza 9 luglio 1992 in C-2/90).

Lo stato denuncia la violazione da parte della legge regionale proprio di questo principio in quanto afferma che la fattispecie esaminata dalla Corte di giustizia è coincidente con quella propria della legge regionale del Molise n. 22/2005 e, quindi, la sua vigenza concretizza un inadempimento comunitario del quale deve rispondere lo Stato. La normativa impugnata infatti ha come effetto quello di impedire non solo e non tanto la circolazione intra regionale, ma anche quella comunitaria, stante la considerazione del territorio della Unione europea come uno spazio giuridico unitario per il perseguimento delle finalità di cui all'art. 2 C.E.

Per concludere lo stato fa derivare l'illegittimità costituzionale della disciplina regionale, da un lato, sulla base della violazione del diritto comunitario¹, dall'altro sostenendo che la disciplina ambientale rientra nella competenza esclusiva statale sostenendo anche che la salvaguardia ambientale è interesse "unico" e la sua enfaticizzazione in sede locale è consentita solo ove non pregiudichi il quadro generale.

Infine lo stato denuncia la violazione da parte della legge regionale impugnata dell'art. 117, comma 1 e 2, lett. s), Cost. in quanto la stessa applica impropriamente il «principio di autosufficienza» come recepito dal decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, emanato in attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti e, della direttiva 91/689/CE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi sui rifiuti di imballaggio.

Il decreto legislativo di recepimento, invero, esclude dal suo campo di applicazione i «rifiuti radioattivi» (art. 8, comma 1, lett. a), con ciò esplicitando la specialità del settore. La limitazione contenuta nel decreto legislativo n. 22 del 1997 risponde alla esigenza di soddisfare l'interesse unitario alla protezione ambientale - nella sua accezione comunitaria - dal rischio di inquinamento nucleare.

¹ Sia la legislazione statale che quella regionale ai sensi dell'articolo 117, comma 1 sono vincolati al rispetto del diritto comunitario.

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE 19 Luglio 2005, n. 75 (G.U. 7/09/2005 n. 36)

Materia: pubblico impiego

Limiti violati: artt. 3, 97 e 117, comma secondo, lett. g) Costituzione

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: Legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12, art. 1, commi 1, 2, 3, 4 e 5.

Annotazioni: Il presidente del consiglio dei ministri impugna la legge regionale della Calabria 12/2005 che applica in ambito regionale il meccanismo dello spoil system. Nel ricorso si denuncia l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che prevedono la "decadenza automatica" sia delle nomine regionali che degli incarichi dirigenziali al momento della data di insediamento dei nuovi organi rappresentativi regionali. L'illegittimità, secondo il ricorrente, deriverebbe dalla mancata individuazione di soluzioni alternative tali da garantire il rapporto di lavoro del dirigente. Inoltre, la decadenza automatica dall'incarico prescinde da ogni valutazione della professionalità del dirigente violando così i principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione.

Per ciò che riguarda specificamente le nomine, l'art. 1, comma 1 e correlati commi 2, 3 e 5, le cui previsioni sono state mutate, per taluni aspetti, dall'art. 6 della legge n. 145/2002, , esula dalla competenza legislativa regionale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera g) della Costituzione nella parte in cui prevede che le nomine riguardino rappresentanti della regione in seno allo Stato ed agli enti pubblici nazionali, effettuate anche d'istanza o di concerto con altre autorità o previa selezione.

Il parametro costituzionale invocato infatti attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato «l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali». La disposizione impugnata quindi si pone in contrasto con gli artt. 3 e 97, che individuano come criteri fondamentali quelli di ragionevolezza, buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione.

Parimenti incostituzionali, secondo lo stato, sono le disposizioni che, diversamente da quanto previsto dalla l. 145/2002, applicano lo spoil system a prescindere dalla correlazione fra la nomina e l'azione di governo così violando gli art. 3 e 97 cost.

La legge regionale infine si riferisce anche ai dirigenti che svolgono funzioni sostanzialmente gestionali ed esecutive e che non si caratterizzano per una particolare contiguità con gli organi politici, differenziandosi così dalla legge statale che, al contrario limita il principio dello spoil system agli incarichi apicali.

Anche in questo caso sarebbero violati gli articoli 3 e 97 costituzione e in ogni caso, secondo il ricorrente l'intera disciplina rientrerebbe nella competenza esclusiva statale appartenendo alla materia "ordinamento civile".