

Osservatorio Legislativo Interregionale

Roma, 8 – 9 febbraio 2007

Rassegna dei ricorsi alla Corte Costituzionale delle Regioni a
Statuto ordinario

A cura di: Chiara Casagrande

CORTE COSTITUZIONALE
RICORSO PER LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE 30 novembre 2006, n. 110 (GU n.
49 del 13/12/2006)

Materia: Discipline bio-naturali

Limiti violati: art. 117, terzo comma, Cost.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto del ricorso: legge regionale Piemonte 18 settembre 2006, n. 32 "Norme in materia di discipline bionaturali del benessere"

Annotazioni: Con tale ricorso il Presidente del Consiglio dei Ministri ha chiesto la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale 18 settembre 2006, n. 32, recante "Norme in materia di discipline bionaturali del benessere" in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., ritenendo che la stessa ecceda i limiti della competenza regionale nella materia delle professioni.

Ricorrerebbero, infatti, i profili di illegittimità costituzionale già rilevati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 40/2006 con riferimento alla l.r. n. 18/2004 con la quale la Regione Liguria tentava di normare il suddetto settore.

Le censure riguardano, in particolare, le seguenti disposizioni:

- art. 2, che individua le discipline bionaturali del benessere in tutte quelle pratiche e tecniche naturali, qualificate come non sanitarie, che hanno per finalità il raggiungimento, il miglioramento o la conservazione stato di benessere della persona;
- art. 3, che definisce il percorso formativo per il riconoscimento della qualifica di operatore nelle discipline bionaturali del benessere;
- art. 5, che disciplina le competenze del Comitato regionale per le discipline bionaturali del benessere;
- art. 6, che prevede l'istituzione di un elenco regionale delle discipline bionaturali per il benessere suddiviso in due sezioni: 1) agenzie formative, regolarmente accreditate, per operatori nelle discipline bionaturali del benessere; 2) operatori nelle discipline bionaturali del benessere, ulteriormente suddivisi in base alle relative specializzazioni.

Tali previsioni si pongono in contrasto con il principio fondamentale, secondo il quale l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili, ordinamenti didattici e titoli abilitanti, così come l'istituzione di nuovi e diversi (rispetto a quelli istituiti dalle leggi statali) albi, ordini o registri, sono attività riservate allo Stato, residuando alle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà territoriale.

Questo principio è stato peraltro più volte affermato dalla Corte costituzionale in materia di professioni (sentenze nn. 353/2003, 319, 355, 405 e 424/2005, nonché 40 e 153/2006).

Questo principio fondamentale, affermato inizialmente con riferimento alle sole professioni sanitarie è stato infatti dalla Corte esteso a tutte le professioni rilevando

come tale limite si ponga come vincolo "di ordine generale" allo svolgimento della legislazione regionale in materia di "professioni", stante il principio secondo il quale "l'individuazione di una specifica tipologia o natura della "professione" oggetto di regolamentazione legislativa non ha alcuna influenza" ai fini della ripartizione delle competenze statali e regionali afferenti la materia in esame.

Tale consolidata giurisprudenza costituzionale e' stata recepita anche nel d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 30, nel quale è affermato il principio secondo cui spetta solo allo Stato (e non alle Regioni)

l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e ordinamenti didattici, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico

collegamento con la realtà regionale.

Infine viene posto in evidenza che in altre due occasioni la regione Piemonte ha realizzato provvedimenti legislativi (l.r. n. 25 del 24 ottobre 2002 e n. 13 del 31 maggio 2004) sullo stesso argomento, che sono state impugnate dal Governo e dichiarate incostituzionali (sentenze n. 353/2003 e n. 424/2005).

Tale osservazione pare avvalorare l'interpretazione odierna ritenendosi chiara l'intenzione del legislatore regionale di voler introdurre nel proprio ordinamento figure professionali che esulano dalla propria disciplina di competenza.

CORTE COSTITUZIONALE
RICORSO PER LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE 18 dicembre 2006, n. 111 (G.U. n.
51 del 27/12/2006)

Materia: discipline bionaturali

Limiti violati: art. 117, comma 3, Cost.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto del ricorso: legge della Regione Veneto 6 ottobre 2006, n. 19 recante " Interventi per la formazione degli operatori di discipline bio-naturali"

Annotazioni: Con la legge regionale in esame la regione Veneto, individua le discipline bio-naturali.

- L'art. 1, comma 4, definisce l'operatore di discipline bio-naturali come colui che opera per la piena e consapevole assunzione di responsabilità da parte di ciascun individuo in relazione al proprio stile di vita e per stimolare le risorse vitali della persona. La regione, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della legge, dovrà provvedere alla definizione dell'elenco delle discipline bio-naturali (art. 1, comma 3).
- In base al disposto dell'art. 2, comma 2, la regione provvede ad affidare la formazione professionale degli operatori di discipline bionaturali ad organismi accreditati ai sensi della legge regionale 9 agosto 2002, n. 19. La giunta regionale stabilisce i livelli formativi per l'esercizio dell'attività degli operatori di cui trattasi che devono prevedere anche la conoscenza e l'addestramento alla comunicazione ed alla relazione con l'utente (art. 2, comma 3). I corsi possono essere cofinanziati dalla regione che ne determinerà annualmente criteri e parametri di funzionamento (art. 2, comma 4).
- L'art. 3 prevede la costituzione di un apposito Comitato di coordinamento con compiti consultivi e di proposta nei confronti della giunta regionale (art. 3). In particolare il Comitato valuta la validità delle discipline bionaturali emergenti ai fini del loro inserimento nell'elenco di cui all'art. 1.
- La legge prevede, all'art. 4, una frequenza obbligatoria ai corsi di formazione, con un tetto di assenze non superiori al 15 per cento delle ore complessive. Al termine del corso gli allievi saranno sottoposti ad una prova teorica e ad una prova pratica da parte di una apposita commissione d'esame, la cui composizione e' definita dalla giunta regionale su proposta del comitato di coordinamento regionale per le discipline bionaturali.
- L'art 5 istituisce il registro regionale degli operatori di discipline bionaturali.
- La giunta regionale promuove, nelle sedi istituzionali opportune, la conclusione di apposite intese interregionali per il reciproco riconoscimento dei percorsi formativi omogenei (art. 6).
- L'art. 7 contiene una norma transitoria.
- L'art. 8 detta disposizioni per far fronte agli oneri finanziari derivanti dall'attuazione della legge.

Tale legge, che regola le discipline bionaturali del benessere", pur omettendo di individuare esplicitamente le attività che di fatto intende regolamentare e

riconoscere, eccede i limiti della competenza regionale previsti dall' art. 117, comma 3, Cost., nella materia concorrente delle professioni.

Ricorrono, infatti, i profili di illegittimità costituzionale già rilevati dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 40/2006 e n. 424/2005 con riferimento ad analoghe leggi della Regione Piemonte e della Regione Liguria.

Le censure si rivolgono in particolare all'art. 1, comma 3 e comma 4 e all'art. 3, comma 1.

Alla stregua di quanto più volte affermato dalla Corte costituzionale in materia di professioni (sentenze nn. 353/2003, 319, 355, 405 e 424/2005, nonché 40 e 153/2006), le suddette previsioni si pongono in contrasto con il principio fondamentale, già vigente nella legislazione statale di riferimento, secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili, ordinamenti didattici e titoli abilitanti, così come l'istituzione di nuovi e diversi (rispetto a quelli istituiti dalle leggi statali) albi, ordini o registri, sono attività riservate allo Stato, residuando alle regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà territoriale.

Peraltro codesta Corte ha recentemente esteso a tutte le professioni il suddetto principio fondamentale, affermato inizialmente con riferimento alle sole professioni sanitarie, identificandolo come vincolo "di ordine generale" alla produzione di legislazione regionale in materia di "professioni".

Vale consolidata giurisprudenza costituzionale e' stata recepita anche nel d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 30 nel quale e' affermato il principio secondo cui spetta solo allo Stato (e non alle regioni) l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e ordinamenti didattici, rientrando nella competenza delle regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale.

A ciò si aggiunga che non vale a superare la presunta illegittimità della legge in esame il fatto che in essa venga esplicitamente specificato che le discipline bio-naturali non sono riconducibili alle "attività di prevenzione, cura e riabilitazione della salute fisica e psichica della popolazione fisica della popolazione erogate dal servizio sanitario nazionale" e che l'operatore in tali discipline "non prescrive farmaci e non utilizza metodiche specifiche della professione dello psicologo".

La legge infatti utilizza espressioni così ampie che potrebbe addirittura far ricadere nel proprio ambito attività curative per le quali non sussiste alcuna evidenza scientifica ne' alcun riscontro

pratico tratto dall'esperienza, che garantiscono la loro efficacia e la loro non lesività per la salute (si pensi ad es., a pratiche come pranoterapia, o la riflessologia).

Si tratta di vere e proprie norme in bianco, suscettibili di applicazioni e interpretazioni estensive, non ammissibili in materia delicata come quella della salute dell'individuo, per la quale il principio di prevenzione non può essere ignorato.

Per completezza espositiva, va segnalato che l'art. 1, comma 2, della recente legge n. 43/2006, sancisce la competenza delle regioni ad individuare e formare profili di operatori di interesse sanitario non riconducibili alle professioni sanitarie. Si ritiene tuttavia, che gli operatori in discipline bionaturali non possano rientrare nella previsione di cui all'art. 1 della legge sopra citata, in quanto gli operatori di cui alla legge in esame non si limiterebbero a porre in essere attività di carattere ausiliario rispetto a quelle dei professionisti sanitari, ma praticherebbero, direttamente e con una certa autonomia, attività di carattere curativo aventi a che fare con la tutela della salute.

CORTE COSTITUZIONALE
RICORSO PER LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE 2 Gennaio 2007, n. 1 (G.U.: n. 2
del 10/01/2007)

Materia: caccia

Limiti violati: articoli 10 e 117, primo comma della Costituzione e la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: articolo unico della legge regionale n. 36 del 31 ottobre 2006 pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Liguria n. 16 del 2 novembre 2006 e recante il titolo "Attivazione della deroga per la stagione venatoria 2006/2007 ai sensi dell'art. 9, comma 1, lettera a), terzo alinea della direttiva 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici", con particolare riguardo al comma 1.

Annotazioni: Con la legge in esame, composta da un solo articolo, la Regione Liguria dispone l'attivazione della deroga per la stagione venatoria 2006-2007, (ai sensi dell'art. 9, comma 1, lettera a), terzo alinea della direttiva 79/409/CEE, sulla conservazione degli uccelli selvatici) autorizzando il prelievo in deroga di esemplari appartenenti alla specie storno - *Sturnus vulgaris* - al fine di prevenire gravi danni alle colture olivicole della regione.

Tale legge (che è stata dichiarata urgente ed e' entrata in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione) disciplina i mezzi di prelievo autorizzati, le modalità di prelievo, il luogo di applicazione e il periodo, il limite massimo di prelievo giornaliero e quello stagionale per soggetto autorizzato, le giornate aperte al prelievo, il controllo attraverso la certificazione dei prelievi mediante apposita scheda di rilevazione. Il prelievo autorizzato riguarda i cacciatori in possesso del tesserino venatorio regionale richiesto all'amministrazione provinciale competente, nonché della scheda di prelievo predisposta dalla regione e rilasciata dalle province.

L'avvocatura dello stato ritiene che, malgrado l'apparente rispetto della normativa comunitaria e delle leggi statali di recepimento, la normativa regionale si ponga in contrasto con tali fonti, disponendo in via diretta forme di prelievo venatorio in deroga, senza che siano verificati (e verificabili) i presupposti di fatto e di diritto per dar corso a tale deroga.

Al riguardo l'art. 9 della direttiva n. 79/409/CEE dispone: "1. Sempre che non vi siano altre soluzioni soddisfacenti, gli Stati membri possono derogare agli articoli 5, 6, 7 e 8 per le seguenti ragioni: a) nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica, nell'interesse della sicurezza aerea, per prevenire gravi danni alle colture, al bestiame, ai boschi, alla pesca e alle acque, per la protezione della flora e della fauna; ecc."

L'art. 19-bis introdotto nella legge quadro 11 febbraio 1992, n. 157, proprio per dare attuazione alla direttiva comunitaria, stabilisce che le regioni disciplinano l'esercizio delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/CEE, conformandosi alle prescrizioni ai principi e alle finalità della stessa direttiva ed alle disposizioni della presente legge. Le deroghe, in assenza di altre soluzioni soddisfacenti, possono essere disposte solo

per le finalità indicate dall'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 79/409/CEE e devono essere particolarmente dettagliate, dovendo menzionare le specie che ne formano oggetto, i mezzi, gli impianti e i metodi di prelievo autorizzati le condizioni di rischio, le circostanze di tempo e di luogo del prelievo, il numero dei capi giornalmente e complessivamente prelevabili nel periodo, i controlli e le forme di vigilanza cui il prelievo e' soggetto e gli organi incaricati della stessa. I soggetti abilitati al prelievo in deroga sono individuati dalle regioni, d'intesa con gli ambiti territoriali di caccia (ATC) ed i comprensori alpini.

Le disposizioni regionali risultano in contrasto con la normativa comunitaria contenuta nella direttiva n. 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici e violano gli articoli 10 e 117, primo comma della Costituzione e la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost.

In particolare, nel ricorso si osserva che la norma contenuta nell'articolo 1, comma 1, laddove afferma genericamente la necessità di "prevenire gravi danni alle colture olivicole" contrasta con le disposizioni comunitarie, che richiedono una estrinsecazione dei motivi specifici per cui un certo provvedimento e' riconducibile a tale esigenza, quale una esauriente descrizione dei rischi ed una spiegazione del nesso causale tra l'esigenza di prevenzione e l'abbattimento di individui di una determinata specie di uccelli.

Si segnala il commento "La disciplina della caccia in un sistema multilivello", a cura di Lara Trucco e Giorgio Bobbio, del 24 gennaio 2007, pubblicato sul sito www.federalismi.it

CORTE COSTITUZIONALE
RICORSO PER LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Materia: lavori pubblici e di edilizia residenziale pubblica

Limiti violati: art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: legge della Regione Abruzzo 8 novembre 2006, n. 33

Annotazioni: Il ricorrente evidenzia come la legge, che apporta modifiche ed integrazioni ad alcune leggi regionali in materia di lavori pubblici e di edilizia residenziale pubblica, presenta aspetti di illegittimità costituzionale relativamente alle norme contenute negli articoli 2, comma 2, e 7, comma 1. Tali disposizioni mantengono in vigore, in materia di collaudo, le vigenti norme regionali di settore, e pertanto si pongono in contrasto con la normativa nazionale contenuta nel Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 163/2006.

L'articolo 4 di tale Codice ha delineato l'assetto delle competenze legislative di Stato, Regioni e Province Autonome, in conformità all'art. 117 della Costituzione, facendo rientrare, tra l'altro, la disciplina del collaudo fra le materie di competenza esclusiva statale, in quanto espressione della competenza statale in materia di tutela della concorrenza, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione. Le Regioni non possono quindi prevedere una disciplina diversa da quella del codice dei contratti, in quanto ciò si pone in contrasto con l'articolo 117, comma secondo, della Costituzione.

CORTE COSTITUZIONALE
RICORSO PER LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Materia: tutela dell'ambiente

Limiti violati: art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: legge della Regione Calabria 24 novembre 2006, n. 14 "Modifiche ed integrazioni alla Legge Regionale 16 aprile 2002, n. 19 recante: Norme per la tutela, governo e uso del territorio. Legge urbanistica della Calabria".

Annotazioni: Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge in relativamente agli articoli 2, comma 1, ottavo capoverso, e 4, comma 1, tredicesimo capoverso.

- L'articolo 2 della legge della Regione Calabria n. 14/2006 modifica l'art. 17 della legge n. 19/2002, definendo i contenuti pianificatori del Quadro territoriale regionale (Q.T.R.), non tenendo però conto della disposizione dell'art. 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, (d.lgs. n. 42/2004), relativamente all'oggetto della pianificazione paesistica e allo sviluppo procedimentale per la sua attuazione, costituendo il richiamo al Codice un riferimento di carattere meramente formale.

I contenuti dell'art. 143 del Codice non trovano menzione neppure all'art. 17-bis (Valenza Paesaggistica del QTR e Piani Paesaggistici di Ambito), articolo aggiunto dall'art. 2, comma 1, ottavo capoverso, della legge in esame, a norma del quale si prevede che "la valenza paesaggistica del Q.T.R .si esercita anche tramite i Piani Paesaggistici d'Ambito". Peraltro, il mancato riferimento nella legge in esame a forme di coordinamento o collaborazione con gli organi statali competenti, nelle fasi procedurali degli strumenti di pianificazione previsti, sostanzia il contrasto con l'art. 5, comma 6, del Codice.

Inoltre, l'attrazione della pianificazione paesaggistica nel sistema della pianificazione complessiva del territorio viola l'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., che sancisce la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, stante la concorrenza di competenze, relativamente all'esercizio di funzioni amministrative, ex art. 118, comma 1, Cost..

- Anche la previsione di cui dall'art. 4, comma 1, tredicesimo capoverso della legge in esame, che aggiunge il comma 3 all'articolo 48 della legge n. 19/2002, presenta aspetti di illegittimità. Infatti, l'attribuzione ad un provvedimento regionale(Disciplinare per gli interventi di recupero, conservazione e messa in sicurezza del patrimonio storico costruito) delle funzioni di recupero conservazione e valorizzazione del patrimonio storico, senza alcuna definizione discriminatoria del patrimonio rispetto ai beni culturali, né alcun richiamo alla loro specifica disciplina codicistica, comporta la perdita della distinzione tra tutela dei beni culturali, funzione amministrativa di pertinenza statale, e salvaguardia di tutto il restante patrimonio edilizio di valenza storica non qualificata in termini di interesse culturale, rientrante tra le attribuzioni regionali. Da qui deriva il contrasto della previsione regionale con l'art. 4, comma 1, del Codice, che affida allo Stato

la competenza all'esercizio delle funzioni di tutela del patrimonio culturale e rimette alla legge statale la disciplina di forme di intesa e coordinamento con le Regioni in materia di tutela dei beni culturali, e quindi con gli artt. 117, comma 2, lett. S), e 118, comma 3, Cost.,