

CONSIGLIO REGIONALE DEL PIEMONTE

**Osservatorio Legislativo Interregionale
Roma 5 e 6 febbraio 2009**

**Rassegna sulla giurisprudenza costituzionale
delle regioni a statuto ordinario**

A cura di: Aurelia Jannelli

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza: n. 386 del 25 novembre 2008

Materia: Bilancio

Giudizio: in via principale

Limiti violati: Art. 117, terzo comma, Costituzione

Ricorrente/i: Consiglio dei ministri

Oggetto: Artt. 3, 81, 97, 117, terzo comma, e 119 Costituzione

Esito: La Corte Costituzionale dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 5 della Legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22.

Annotazioni: con la sentenza n. 386 del 25 novembre 2008, la Corte Costituzionale dichiara la illegittimità dell'art. 5 della legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Il ricorso era stato sollevato dal Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, in quanto la norma oggetto di censura stabiliva la concessione, a favore delle aziende di trasporto pubblico locale, di contributi da erogare in rate costanti decennali, demandando ai provvedimenti concernenti il bilancio 2008 l'individuazione dei criteri necessari per la determinazione dei contributi stessi, il computo del fabbisogno finanziario occorrente ed il reperimento della conseguente copertura finanziaria.

Per il ricorrente, il legislatore regionale, «incidendo sul patto di stabilità interna», avrebbe violato l'art. 81 della Costituzione che prevede l'obbligo della legge che importi nuove o maggiori spese di indicare i mezzi per farvi fronte, principio ribadito anche dall'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 76 del 2000. Si sarebbe configurata anche la violazione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci e coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione; oltre al principio del buon andamento della pubblica amministrazione, previsto dall'art. 97 Cost.

La Suprema Corte ritiene la questione fondata, in quanto, come già affermato in precedenti pronunce (ex plurimis, sentenze n. 213 del 2008, n. 359 del 2007), «le leggi istitutive di nuove spese debbono recare una esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura e a tale obbligo non sfuggono le norme regionali». Solo per la quantificazione delle spese continuative e ricorrenti, è possibile, anche da parte delle regioni, individuare i relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale, secondo quanto attualmente previsto dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000.

La Corte ha tuttavia escluso che le spese previste dall'art. 5 della legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22, rientrino tra le spese continuative e ricorrenti, per il solo fatto che di esse si prevede un'erogazione in rate costanti decennali.

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza: n. 390 del 28 novembre 2009

Materia: Sanità

Giudizio: in via incidentale

Limiti violati: Artt. 3 e 97 della Costituzione

Ricorrente/i: T.A.R. Lazio

Oggetto: Legge della Regione Lazio 28 aprile 2006, n.4

Esito

La Corte Costituzionale dichiara:

- la illegittimità costituzionale dell'art. 133, comma 5, della legge della Regione Lazio 28 aprile 2006, n. 4, recante «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2006 (articolo 11, legge regionale 20 novembre 2001, n. 25)»;
- inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 133, comma 5, della medesima legge della Regione Lazio 28 aprile 2006, n. 4 e dell'art. 10 della legge della Regione Lazio 16 giugno 1994, n. 18 (Disposizioni per il riordino del servizio sanitario regionale ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni e integrazioni. Istituzione delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere), come sostituito dallo stesso art. 133 della legge della Regione Lazio n. 4 del 2006, sollevata, in riferimento all'art. 97 della Costituzione dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio.
- inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-ter, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), sollevata, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio.

Annotazioni: la Consulta, intervenendo in materia di "spoils system" dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art.133, comma 5 della legge della Regione Lazio 28 aprile 2006, n. 4 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2006 (art.11, legge regionale 20 novembre 2001, n.25) .

Il T.A.R. del Lazio, sezione III-quater solleva la questione di legittimità costituzionale della disposizione regionale per violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione .

Il comma 5 dell'art.133 della l.r. 4/2006 della Regione Lazio introduce una decadenza automatica degli incarichi di componente del collegio sindacale delle ASL e delle aziende ospedaliere, consentendo di effettuare, senza alcun vincolo procedimentale, nuove designazioni dei componenti di tale organo di controllo.

La Corte Costituzionale perviene alla dichiarazione di illegittimità della disposizione regionale censurando, sulla base di un proprio orientamento consolidato il perfezionamento della decadenza automatica dei componenti del collegio sindacato in assenza di un momento procedimentale di confronto dialettico tra le parti, che consenta all'amministrazione di esternare le ragioni per cui ritiene di non permetterne la prosecuzione sino alla scadenza dell'incarico

attribuito e al diretto interessato del provvedimento di revoca di far valere il proprio diritto di difesa nel rispetto del giusto procedimento.

La Consulta, soffermandosi sulla natura transitoria della disposizione regionale censurata, rivolta a consentire la prima attuazione di un rinnovato quadro normativo in materia di collegi sindacali delle aziende sanitarie, osserva che le nuove disposizioni regionali introdotte non sono tali da trasformare sostanzialmente l'impianto normativo previgente e quindi non legittimano, alla stregua dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, la radicale misura consistente nella cessazione automatica dei componenti dei collegi sindacali in carica delle ASL.

La disposizione della Regione Lazio si pone pertanto in contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione, in quanto introduce una decadenza automatica dei componenti dei collegi sindacali delle ASL, ovvero degli organi di controllo amministrativo e contabile di tali aziende, rispetto ai quali esistono rilevanti esigenze di assicurarne neutralità e imparzialità e in quanto non risulta giustificata dall'esigenza di garantire l'applicazione di una nuova disciplina regionale relativa a tali organi .

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza: n. 391 del 28 novembre 2008

Materia: Industria

Giudizio: in via incidentale

Limiti violati: Art. 3 e art. 120, comma 1, Costituzione

Ricorrente/i: T.A.R. Puglia, Sezione di Lecce

Oggetto: Art. 47, comma 2, Legge Regione Puglia 20 febbraio 1995 n. 3

Esito: la Corte Costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 2, della legge della Regione Puglia 20 febbraio 1995, n. 3, soppresso dall'art. 56 della legge della Regione Puglia 6 maggio 1998, n. 14.

Annotazioni: con Sentenza del 28 novembre 2008 n. 391 la Corte costituzionale si è pronunciata sul divieto di discriminare le imprese sulla base di un elemento di localizzazione territoriale.

Nella fattispecie la pronuncia dichiara illegittimo l'art. 47, comma 2, della legge della Regione Puglia 20 febbraio 1995, n. 3 (Procedure per l'attuazione del Programma operativo plurifondo 1994-1999) che, per l'accesso agli incentivi agli investimenti nel settore turistico previsti dal Programma operativo plurifondo 1994-1999, prevede, che l'impresa aspirante abbia, oltre alla sede operativa, anche quelle legale ed amministrativa sul territorio regionale.

Il giudice delle leggi evidenzia che discriminare le imprese sulla base di un elemento di localizzazione territoriale contrasta con:

- il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione;
- il principio di cui all'art 120, comma 1, Cost., in base al quale la regione non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni e non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro (1).

La disposizione impugnata traducendosi nell'imposizione di barriere "protezionistiche" di natura territoriale e, dunque, in una limitazione della libertà di iniziativa economica, nonché in un ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose tra le regioni, viola i principi di cui agli artt. 3, 41 e 120 della Costituzione

La stessa Corte ha affermato, infatti, "il divieto per i legislatori regionali di frapporre ostacoli di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale (nonché, in base ai principi comunitari sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi Paese dell'Unione europea)» (2).

Ha osservato in particolare la Corte che la ratio dei finanziamenti pubblici, finalizzati alla incentivazione di attività economiche, è certamente quella di agevolare lo sviluppo sociale ed economico del territorio regionale. Rispetto a detta finalità, la necessità dell'esistenza nel

territorio regionale di tutte e tre le sedi dell'impresa non è funzionale, risultando sufficiente la sola presenza in loco di una sede operativa.

(1) Cfr. Corte cost., sentenza n. 207 del 2001. Detto principio è stato più volte applicato all'esercizio di attività professionali ed economiche: Corte cost., sentenze n. 6 del 1956, n. 13 del 1961, n. 168 del 1987, n. 372 del 1989, n. 362 del 1998.

(2) Cfr. Corte cost., sentenze n. 64 del 2007 e n. 440 del 2006.

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza: n. 405 del 12 dicembre 2008

Materia: Caccia

Giudizio: in via principale

Limiti violati: artt. 3, 10, 113, 117, primo e secondo comma, lettera s), Costituzione

Ricorrente/i: Consiglio dei ministri

Oggetto: Legge Regione Lombardia 6 agosto 2007 n. 20

Esito: la Corte Costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale della legge Regione Lombardia 6 agosto 2007, n. 20, contenente l'approvazione di piani di prelievo venatorio in deroga per la stagione venatoria 2007/2008, ai sensi della legge regionale 5 febbraio 2007, n. 2 (Legge quadro sul prelievo in deroga).

Annotazioni: la Corte Costituzionale, con la sentenza 405 del 12 dicembre 2008, dichiara l'illegittimità della legge Regione Lombardia 6 agosto 2007, n. 20, recante "Approvazione di piani di prelievo venatorio in deroga per la stagione venatoria 2007/2008, ai sensi della legge regionale 5 febbraio 2007, n. 2 (Legge-quadro sul prelievo in deroga)".

La legge era stata impugnata dal Consiglio dei ministri in quanto ritenuta in contrasto con gli artt. 3, 10, 113, 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione, ed in contrasto con il regime delle deroghe stabilito dall'art. 9 della direttiva 79/409/CEE, nonché con gli standards minimi di tutela della fauna.

La Corte ritiene fondata la questione nel merito e in via preliminare, dichiara inammissibile l'intervento della Federazione delle Associazioni Venatorie per la Conservazione della Fauna Selvatica dell'UE - FACE - e la corrispondente Associazione in Italia, poiché, per costante giurisprudenza, il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge "esclusivamente fra soggetti titolari di potestà legislativa", fermo restando che i soggetti privi di tale potestà possono far valere le loro posizioni soggettive di fronte ad altre istanze giurisdizionali o alla Corte Costituzionale in via incidentale.

Tornando al merito, la Suprema Corte, già con la sentenza n. 250 del 2008, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2007, n. 2 (Legge quadro sul prelievo in deroga), con i quali veniva previsto l'esercizio del prelievo venatorio in deroga attraverso una legge-provvedimento. La Corte, già nella sentenza precedente, aveva affermato che «l'autorizzazione del prelievo in deroga con legge preclude l'esercizio del potere di annullamento da parte del Presidente del Consiglio dei ministri dei provvedimenti derogatori adottati dalle Regioni che risultino in contrasto con la direttiva comunitaria 79/409/CEE e con la legge n. 157 del 1992».

Ne consegue l'illegittimità costituzionale della legge regionale 20/2007 che, in attuazione degli artt. 2 e 3 della legge n. 2 del 2007 (dichiarati incostituzionali con la sentenza 250/2008), ha autorizzato il prelievo venatorio in deroga.

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza: n. 437 del 15 dicembre 2008

Materia: Governo del Territorio; ambiente

Giudizio: in via principale

Limiti violati:

- il principio di leale collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni, di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.;
- l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. «che attribuisce potestà legislativa esclusiva allo Stato in materia di tutela del paesaggio, ed in attuazione del quale è stata dettata la disciplina del Codice dei beni culturali e del paesaggio ed in particolare gli artt. 156 e 143»;
- l'art. 118, terzo comma, Cost., e con esso del principio di leale collaborazione, per la mancata previsione della previa intesa con il Ministero prevista dall'art. 143 del d.lgs.42/2004;
- la preminenza gerarchica sussistente all'interno della Costituzione fra la tutela del paesaggio e governo del territorio», il primo da reputarsi «valore primario ed assoluto, sovraordinato, fra l'altro, anche al governo del territorio», come ribadito nella sentenza n. 367 del 2007.

Ricorrente/i: Governo

Oggetto: Art. 1 Legge Regione Basilicata 22 ottobre 2007, n. 17

Esito: la Corte Costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 22 ottobre 2007, n. 17 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 12 febbraio 1990, n. 3 di approvazione dei Piani Territoriali Paesistici di Area Vasta), nel testo originario e nel testo modificato dall'art. 1 della legge della Regione Basilicata 26 novembre 2007, n. 21 (Integrazioni alla legge regionale n. 17 del 22 ottobre 2007).

Annotazioni: all'interno della sentenza 437/08 la Consulta viene chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 22 ottobre 2007, n. 17 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 12 febbraio 1990, n. 3 di approvazione dei piani territoriali paesistici di area vasta) e di una successiva modifica di tale disposizione introdotta dall'art. 1 della legge 26 novembre 2007, n.21 (Integrazioni alla legge regionale del 22 ottobre 2007, n.17) .

Le disposizioni impugnate a giudizio del governo introdurrebbero procedure autorizzatorie semplificate in aree vincolate ai sensi della precedente legge regionale 3/1990, ponendosi pertanto in contrasto con alcune disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs.42/2004) e in particolare con l'art. 156, che obbliga la Regione a verificare la rispondenza della propria pianificazione preesistente ai principi dell'art. 143 entro il 1° maggio 2008 e con l'art. 143, commi 4 e 5, in forza del quale la procedura semplificata è possibile solo qualora il piano paesaggistico sia stato elaborato d'intesa con il Ministero dei beni culturali, e limitatamente agli ambiti individuati dal piano paesaggistico medesimo.

Alle disposizioni introdotte dal legislatore regionale sarebbero pertanto imputabili le violazioni delle seguenti disposizioni e dei seguenti principi:

- il principio di leale collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni, di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.;
- l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. «che attribuisce potestà legislativa esclusiva allo Stato in materia di tutela del paesaggio, ed in attuazione del quale è stata dettata la disciplina del Codice dei beni culturali e del paesaggio ed in particolare gli artt. 156 e 143»;
- l'art. 118, terzo comma, Cost., e con esso del principio di leale collaborazione, per la mancata previsione della previa intesa con il Ministero prevista dall'art. 143 del d.lgs.42/2004;
- la preminenza gerarchica sussistente all'interno della Costituzione fra la tutela del paesaggio e governo del territorio», il primo da reputarsi «valore primario ed assoluto, sovraordinato, fra l'altro, anche al governo del territorio», come ribadito nella sentenza n. 367 del 2007.

La Corte Costituzionale, ritenendo fondate le argomentazioni addotte dal governo all'interno del proprio ricorso, perviene alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 17/07 della Regione Basilicata nel testo originario e nel testo modificato dall'art. 1 della legge 26 novembre 2007, n. 21 (Integrazioni alla legge regionale n. 17 del 22 ottobre 2007) sulla base delle seguenti argomentazioni :

- le disposizioni regionali censurate inserendosi nel quadro normativo delineato dalla precedente legge regionale 3/90 sui “Piani paesaggistici di area vasta” si riferiscono ad «elementi del territorio di particolare interesse ambientale e pertanto di interesse pubblico», tra i quali alcuni di valore eccezionale, la cui tutela richiede scelte progettuali di tipo complesso ed integrato.
- l'introduzione nelle aree classificate di basso valore paesaggistico di procedure autorizzatorie semplificate aventi per oggetto la conformità degli interventi ai soli strumenti urbanistici degrada la tutela paesaggistica, che è prevalente per la nostra Costituzione, in una mera tutela urbanistica.

CORTE COSTITUZIONALE – REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Sentenza: n. 438 del 23 dicembre 2008

Materia: Sanità

Giudizio: in via principale

Limiti violati: Artt. 2, 32 e 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Costituzione

Ricorrente/i: Consiglio dei Ministri

Oggetto: Legge Regione Piemonte 6 novembre 2007, n. 21

Esito: la Corte Costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge Regione Piemonte 6 novembre 2007, n. 21 (Norme in materia di uso di sostanze psicotrope su bambini ed adolescenti).

Annotazioni: la sentenza 438/2008 della Corte Costituzionale dichiara l'illegittimità dell'art. 3 della legge Regione Piemonte 6 novembre 2007, n. 21 (Norme in materia di uso di sostanze psicotrope su bambini ed adolescenti).

La disposizione era stata impugnata dal Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 2, 32 e 117, commi secondo, lettera m), e terzo, della Costituzione, in quanto, nel subordinare i trattamenti ivi previsti ad un obbligatorio consenso scritto da parte dei genitori o dei tutori del minore, eccedevano dalla competenza legislativa concorrente regionale in materia di tutela della salute. Si evidenziava, nel ricorso, che analogo consenso non è richiesto dal legislatore statale per la prescrizione di farmaci stupefacenti o psicotropi e non è previsto nel d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope.

La Regione Piemonte, costituitasi in giudizio, rilevava, in via preliminare, che il ricorso non era adeguatamente motivato in ordine all'asserita violazione dell'art. 2 della Costituzione e non si ravvisava alcuna violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, in quanto la disciplina relativa al consenso informato non attiene alle prestazioni sanitarie da rendersi uniformemente sul territorio nazionale. Inoltre, era conforme alle deliberazioni dell'Agenzia Italiana del Farmaco e rispettava quanto previsto dall'art. 5 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani delle Nazioni Unite del 1948, nonché l'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del bambino.

La Corte respinge le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione Piemonte e dichiara fondata la questione nel merito.

L'art. 3 della l.r. 21/2007, impugnato dal Governo, stabilisce quanto segue:

- il comma 1 prevede che: “nella Regione il trattamento con sostanze psicotrope, e nello specifico farmaci psicostimolanti, antipsicotici, psicoanalettici, antidepressivi e ipnotici su bambini e adolescenti fino a 18 anni può essere praticato solo quando i genitori o tutori nominati esprimono un consenso scritto, libero, consapevole, attuale e manifesto”;

- il comma 2 affida alla Giunta regionale il compito di “predisporre un modulo per il consenso informato, attraverso il quale il medico di medicina generale, il pediatra, lo psichiatra o il neuropsichiatra infantile forniscono le informazioni relative ai vantaggi presunti della terapia, agli effetti collaterali del farmaco consigliato, ai possibili trattamenti alternativi ed alle modalità di somministrazione”;
- il comma 3 affida sempre alla Giunta l’individuazione degli strumenti e delle modalità per favorire l’accesso a terapie alternative o integrative ai trattamenti di cui al comma 1;
- il comma 4, infine, stabilisce le modalità con le quali deve essere prestato il consenso alla somministrazione da parte del genitore o del tutore interessato.

La Corte innanzitutto rileva che “il consenso informato, quale espressione della consapevole adesione al trattamento sanitario proposto dal medico, si configura quale vero e proprio diritto della persona”; il fondamento di tale affermazione si trova nell’art. 2 (che tutela e promuove i diritti fondamentali) e negli artt. 13 (“la libertà personale è inviolabile”) e 32 della Costituzione (“nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge”). Prevedono la necessità del consenso informato del paziente nell’ambito dei trattamenti medici anche l’art. 24 della Convenzione sui diritti del fanciullo (firmata a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176) e l’art. 3 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000.

Nella sua argomentazione, la Corte prosegue affermando che il consenso informato rappresenta la sintesi di due diritti fondamentali della persona: quello all’autodeterminazione e quello alla salute; in quanto ogni individuo “ha il diritto di essere curato ed altresì di ricevere le opportune informazioni in ordine alla natura e ai possibili sviluppi del percorso terapeutico cui può essere sottoposto, nonché delle eventuali terapie alternative; informazioni che devono essere le più esaurienti possibili, proprio al fine di garantire la libera e consapevole scelta da parte del paziente e, quindi, la sua stessa libertà personale, conformemente all’art. 32, secondo comma, della Costituzione”.

Ne deriva che il consenso informato deve essere considerato un principio fondamentale in materia di tutela della salute, la cui configurazione spetta alla legislazione statale. Per tali motivi, la Corte dichiara costituzionalmente illegittime le disposizioni contenute nell’articolo 3 della legge regionale impugnata, che, non solo fissano una disciplina di dettaglio del consenso ma prevedono anche aspetti importanti dell’istituto, in mancanza di una analoga disciplina da parte del legislatore statale.