



La giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale 2017

CAPITOLO I – PROFILI QUANTITATIVI

SOMMARIO: 1. Dati quantitativi generali. – 2. Dati quantitativi del giudizio in via d'azione. – 2.1. I tipi di dispositivo nel giudizio in via principale. – 2.2. Le singole Regioni come ricorrenti e come resistenti. – 2.3. I parametri delle decisioni. - 2.3.1. ...nei ricorsi governativi. – 2.3.2. ...e nei ricorsi regionali. – 3. Dati quantitativi del conflitto tra enti. – 4. Dati quantitativi del giudizio in via incidentale a rilevanza regionale.

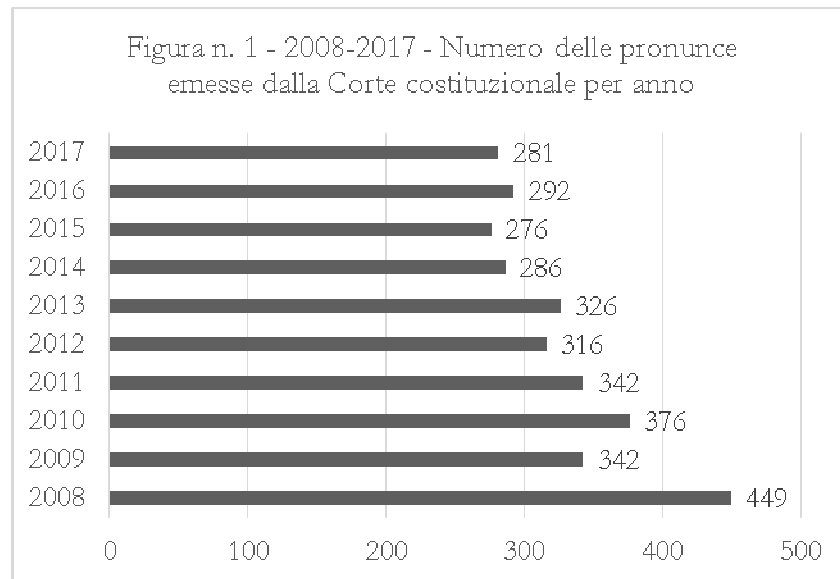
1. Dati quantitativi generali

La presente Relazione ha ad oggetto l'analisi della giurisprudenza costituzionale di rilevanza regionale per l'anno 2017 e, in questo primo capitolo, fornisce, anzitutto, un quadro relativo ai dati quantitativi generali e, successivamente, un'analisi vertente sui relativi dati quantitativi, anche per mezzo di una comparazione con gli anni precedenti¹, sul solco di quanto già avvenuto nelle precedenti Relazioni.

La figura che segue (n. 1) mostra, dunque, il numero totale di decisioni emesse dalla Corte costituzionale per l'anno considerato. Il dato conferma che il numero delle decisioni, ormai, si attesta stabilmente già da qualche anno sotto la quota delle 300 decisioni. Mostra, inoltre, anche un lieve decremento rispetto all'anno precedente (281 pronunce contro le 292 dell'anno 2016).

* Assegnista di ricerca ISSIRFA-CNR

¹ Per fornire le fonti dei dati relativi agli anni precedenti, si rinvia: per il 2011, N. VICECONTE, *La giurisprudenza costituzionale 2011* (entrambi reperibili in www.issirfa.cnr.it, nonché in N. Viceconte, P. Colasante (a cura di), *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo*, Giuffrè, Milano 2013, risp. p. 1-259; 261-368); per l'anno 2012, N. VICECONTE, A. GENTILINI, *La giurisprudenza costituzionale 2012*; per l'anno 2013, P. COLASANTE, *La giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale – 2013*; per l'anno 2014, P. COLASANTE, *La giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale 2014*, per l'anno 2015, P. COLASANTE, J. DI GESÙ, *La giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale 2015*, per l'anno 2016, J. DI GESÙ, *La giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale 2016*, queste ultime tutte reperibili in www.issirfa.cnr.it, sezione *Sistema regionale-Giurisprudenza costituzionale*.



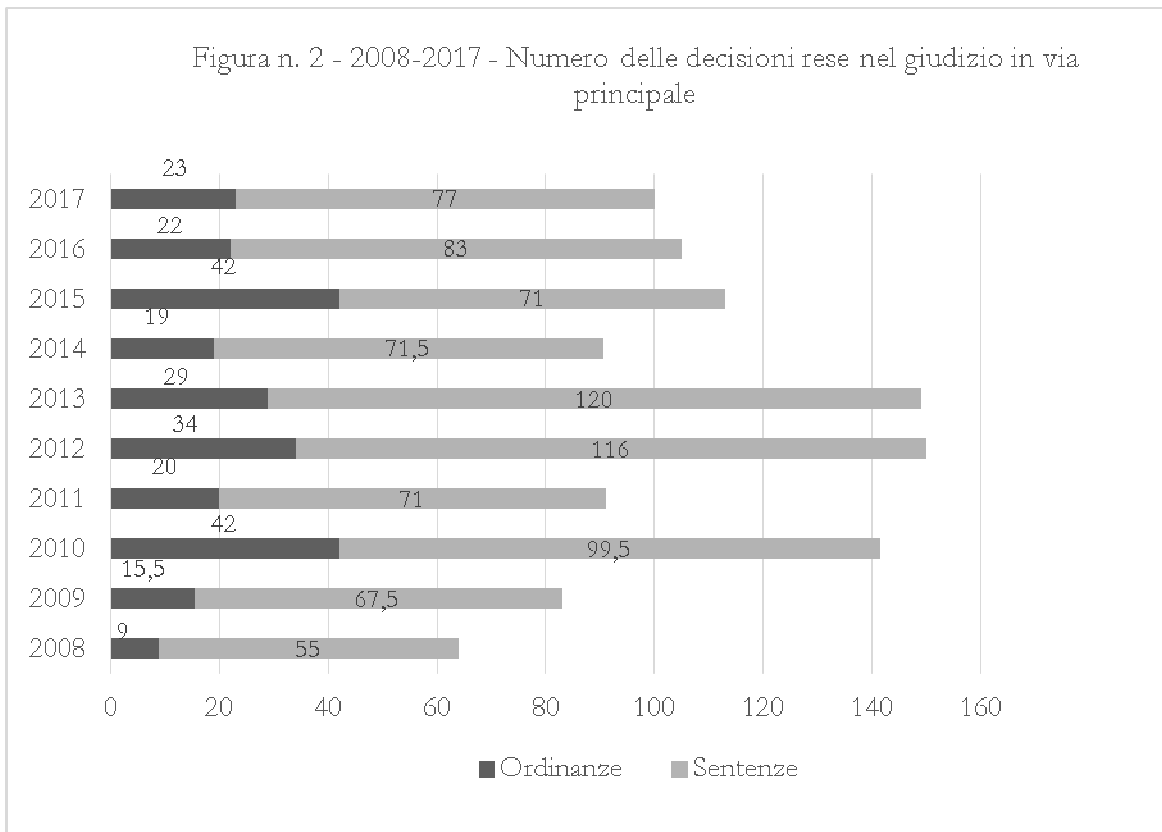
La giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale trae la sua principale fonte dal giudizio in via d'azione, che vede quali parti "attrici" e "convenute" lo Stato e le regioni (o le Province autonome), nelle vesti di ricorrente e resistente in giudizio dinnanzi la Corte, in maniera, peraltro, non dissimile da quanto avviene nel conflitto intersoggettivo o tra enti, diversamente, invece, da quanto avviene nel giudizio in via incidentale. Nonostante ciò, tuttavia, al fine di fornire un quadro più completo, occorre dar conto delle questioni di costituzionalità a rilevanza regionale emerse anche nell'ambito di tali procedimenti.

2. Dati quantitativi del giudizio in via d'azione

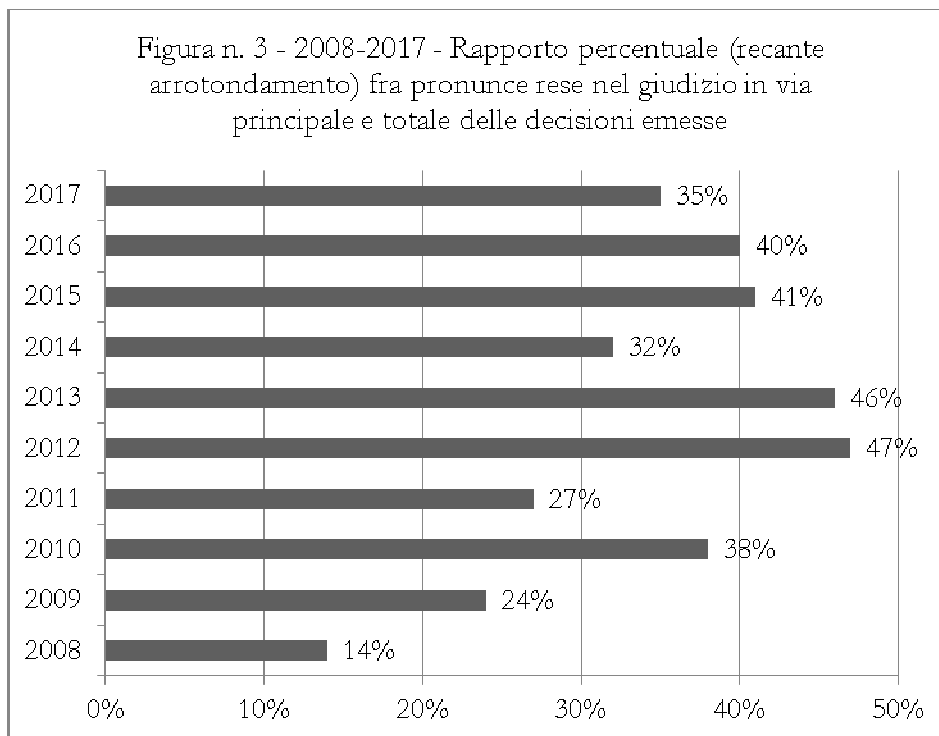
Dalla figura n. 2 si evince che, nel 2017, il giudizio in via principale ha dato luogo a un numero di pronunce (100) inferiore a quello dei due anni precedenti (105 e 113) e, nonostante sia superiore a quello dell'anno 2014 (91), tale numero risulta essere significativamente inferiore ai dati degli anni appena precedenti (149 nel 2013 e 150 nel 2012)².

Si conferma, poi, la preponderanza delle decisioni rese con sentenza rispetto a quelle emesse con ordinanza (23 contro 77) e, inoltre, tale trend appare nuovamente in linea con quello degli anni precedenti, fatta eccezione per il 2015, in cui tale minore squilibrio sembrava riconducibile alla cospicua quantità di ordinanze dichiarative dell'estinzione del giudizio che hanno fatto seguito agli Accordi in materia di finanza pubblica fra lo Stato e le Regioni speciali (sul punto, v. *infra*).

² Si precisa che, quando il numero intero è seguito dal decimale 0,5, ciò significa che, con una stessa decisione, si sono risolti congiuntamente un giudizio in via principale ed un conflitto fra enti, perciò, ai nostri fini, ne viene computata solo la metà.



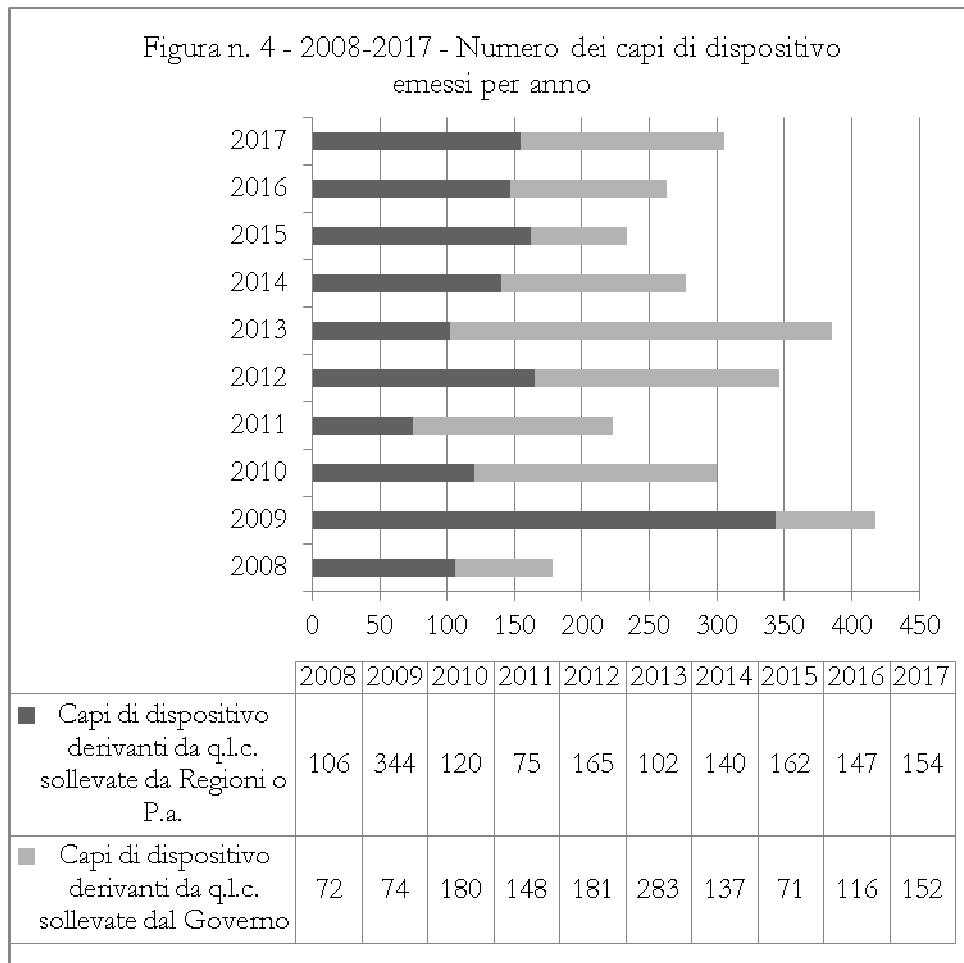
Un dato rilevante è, altresì, fornito dal rapporto percentuale fra le pronunce rese nel giudizio in via principale rispetto alla totalità delle decisioni emesse dalla Corte costituzionale, come emerge dalla figura n. 3. Dopo la netta diminuzione dell'anno 2014 (32%) e il parziale aumento nell'anno 2015 (41%) e 2016 (40%), si nota, infatti, una nuova diminuzione rispetto a tale dato, ridisceso al 35%.



Un ulteriore elemento al fine di valutare l'incidenza della giurisprudenza costituzionale a rilevanza costituzionale può essere dato dal numero di capi di dispositivo emessi dalla Corte nell'ambito dei giudizi in via principale, a prescindere dal numero di decisioni in cui questi sono contenuti³. A tale scopo, è utile la figura n. 4⁴.

³ Tale indicatore rende più precisa l'analisi, ma comunque sono evidenti alcuni inconvenienti. Infatti, accade che la Corte raggruppi in un solo capo di dispositivo la soluzione di più q.l.c., che, invece, nella motivazione sono separatamente trattate.

⁴ Nei dati in figura non sono computati i capi di dispositivo aventi il seguente contenuto: riunione dei giudizi, riserva a separate pronunce, dichiarazione di inammissibilità di intervento di terzo nel giudizio, rinvio a nuovo ruolo, non luogo a provvedere sull'istanza di sospensiva, autorimessione di q.l.c. (pari, in questo caso, nel giudizio in via principale, a 1). Non sono, inoltre, presi in considerazione i capi di dispositivo contenenti dichiarazioni di illegittimità costituzionale in via consequenziale, in quanto la q.l.c. sottesa non è sollevata né dal Governo, né dalle Regioni o Province autonome.



Dal grafico emerge una discontinuità in termini di capi di dispositivo pronunciati. In particolare, il culmine è toccato nel 2009, per ritornare a scendere nel biennio successivo 2010-2011. Negli anni più recenti (2012-2013), si è di nuovo instaurata una tendenza all'aumento, interrotta nel biennio 2014-2015. Nel 2016, la quota è lievemente incrementata; tale tendenza è stata ulteriormente confermata nel 2017.

Nel 2017, inoltre, si può rilevare una sostanziale parità tra il numero delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni e quelle di provenienza governativa (154 e 152): tale equilibrio appare, dunque, più marcato rispetto a quello del 2016, in cui tali cifre si attestavano, rispettivamente, a 147 e 116.

Sul rapporto fra q.l.c. sollevate dal Governo e dalle Regioni o Province, non è possibile far emergere alcun *trend* in maniera definitiva, rilevata la discontinuità dell'andamento. Di anno in anno si è, però, reso possibile delinearne i motivi, per i quali si rinvia alle precedenti Relazioni.

2.1. I tipi di dispositivo nel giudizio in via principale

Con riferimento ai tipi di dispositivo emessi dalla Corte costituzionale nell'ambito del giudizio in via principale, la figura n. 5 mostra la netta preponderanza degli esiti favorevoli al Governo rispetto a quelli favorevoli alle Regioni, in maniera non dissimile da quanto rilevato già con riferimento agli anni scorsi.

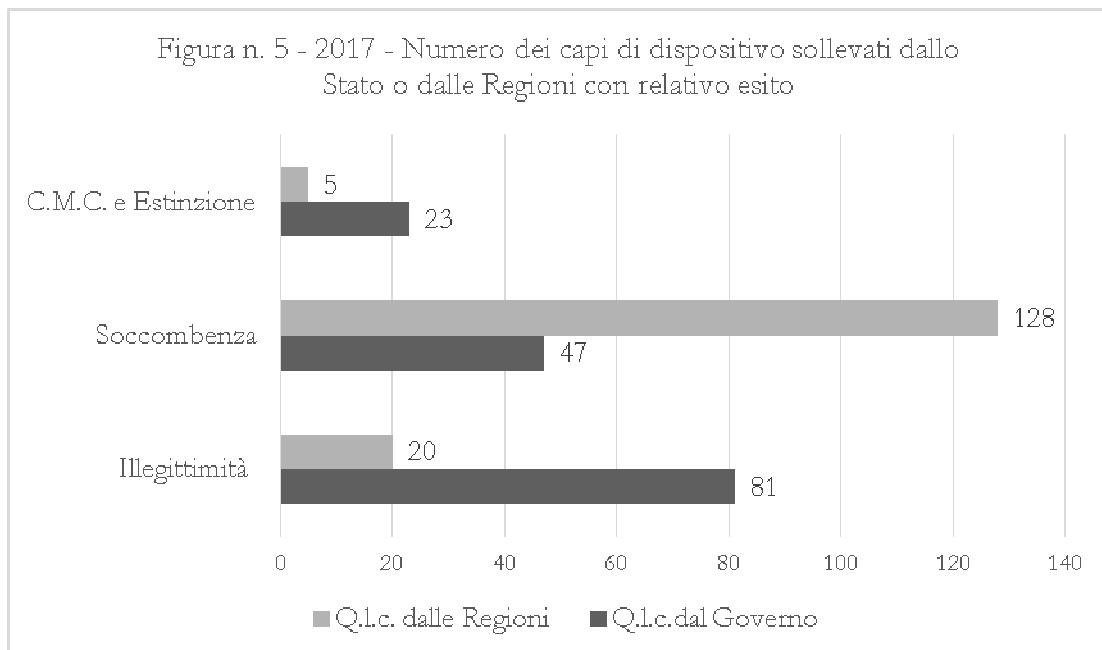


Come già avvenuto nelle precedenti relazioni, i capi di dispositivo dichiaranti l'estinzione del giudizio o la cessazione della materia del contendere sono stati uniti nell'ambito dello stesso gruppo nella figura, in quanto entrambi danno luogo a decisioni che (quantomeno formalmente) non implicano la soccombenza dell'una o dell'altra parte. Ciononostante, molto spesso essi sono la conseguenza della c.d. *contrattazione fra Stato e Regioni* (su cui v. il paragrafo a ciò espressamente dedicato, *infra*) e, perciò, sono normalmente soddisfattivi delle pretese del ricorrente.

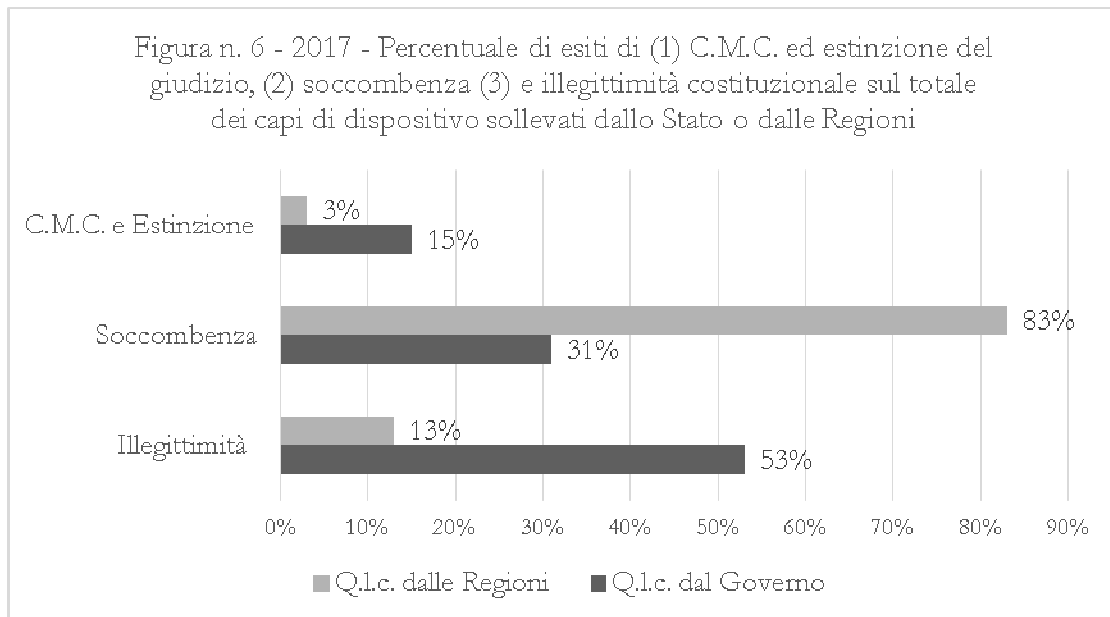
Da questo punto di vista, si può rilevare come, negli precedenti al 2015, si rilevava una netta prevalenza di dispositivi di cessazione della materia del contendere e di estinzione nel giudizio quando era il Governo ad assumere la veste di ricorrente. Ciò, in quanto, con molta probabilità, esso è in grado di "pattuire" modifiche della legislazione regionale, con conseguente "abbandono" – *lato sensu* inteso – del giudizio.

Ora, pur non essendovi elementi in grado di far vacillare questa conclusione, per l'anno in corso, così come per il 2016, si può osservare una tendenza inversa. Infatti, i capi di dispositivo di tal genere sono molto più numerosi nei casi in cui siano le Regioni ad assumere la veste di ricorrente. Questa inversione è dovuta alla circostanza che le Regioni e lo Stato hanno concluso Accordi in materia di finanza pubblica che hanno avuto quale effetto quello di far venire meno le impugnazioni formulate avverso le disposizioni di contenimento della spesa pubblica che le hanno colpite. Perciò, se per il 2017 la contrattazione fra Stato e Regioni ha prodotto un simile esito, ciò non può portare a concludere che, per ciò solo, essa non riprenda a produrre i consueti effetti nei prossimi anni.

Si segnala che, per quanto riguarda la figura n. 5, la voce "soccombenza" è costituita dalla sommatoria dei capi di dispositivo che pronunciano la non fondatezza, la manifesta infondatezza, l'inammissibilità e la manifesta inammissibilità.



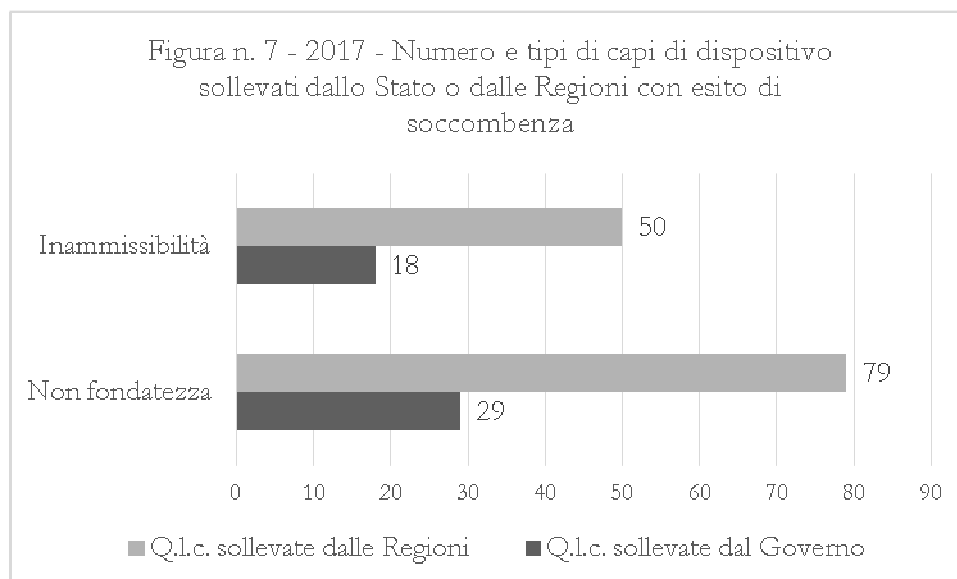
Nella figura successiva, sono riportati i medesimi dati in termini di percentuale delle tre categorie di pronunce, (figura n. 6).



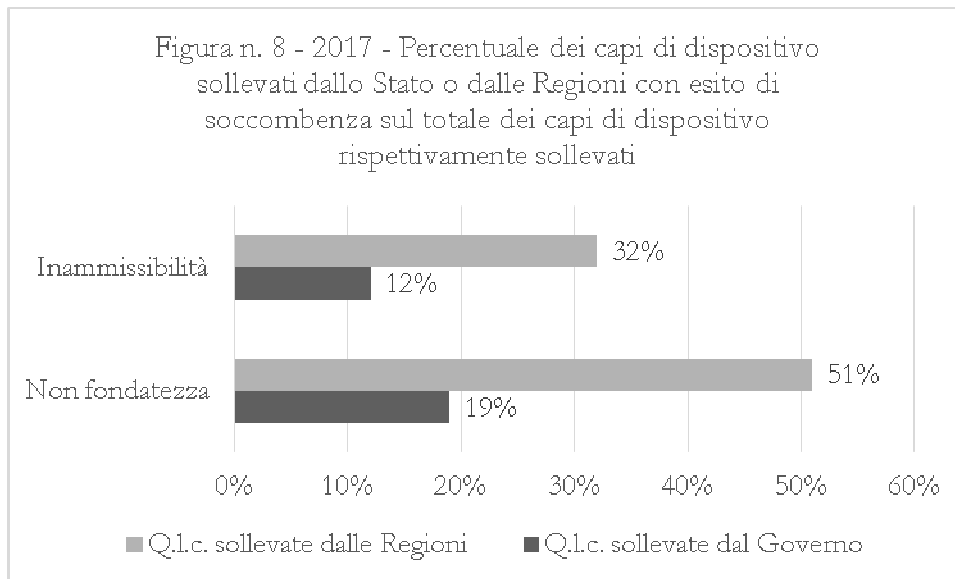
È evidente una sostanziale differenza fra gli esiti delle questioni di costituzionalità proposte dal Governo e quelle proposte dalle Regioni. Il che conferma una generale tendenza già riscontrata nelle precedenti edizioni di questa Relazione.

In particolare, si è rilevato un più elevato tasso di soccombenza delle Regioni e, soprattutto, una incidenza percentuale degli accoglimenti delle q.l.c. di provenienza governativa decisamente più elevata.

Nell'ambito dei dispositivi di soccombenza, è possibile distinguere il numero di inammissibilità/improcedibilità e di pronunce di infondatezza delle q.l.c. sollevate dal Governo e dalle Regioni (o Province autonome), sia in termini assoluti (figura n. 7), sia in termini percentuali (figura n. 8)⁵.



⁵ Il numero dei capi di dispositivo di infondatezza e di inammissibilità comprende, rispettivamente, quelli di manifesta infondatezza e di manifesta inammissibilità.



Il dato più significativo è quello in termini percentuali, che mostra che più della metà delle questioni sollevate dalle Regioni ha avuto un esito negativo in termini di merito. Inoltre, si nota che il *gap* è significativamente a favore del Governo nelle pronunce di non fondatezza, mentre è a vantaggio delle Regioni (più del doppio) per quanto riguarda le inammissibilità.

Il generale andamento del ricorso alle pronunce di inammissibilità può essere colto nelle figure nn. 9 e 10, rispettivamente per il Governo e per le Regioni. Per quanto riguarda queste ultime, la percentuale dei capi di dispositivo di inammissibilità è sempre stata abbastanza elevata, visto che negli anni più recenti, compreso il 2016, si è attestata al di sotto della quota del 30%, superandola nell'anno 2017. Ciò è anche la conseguenza dell'asimmetria esistente fra Regioni e Stato nella deduzione dei parametri costituzionali e che limita grandemente le prime nell'invocare parametri estranei al riparto delle competenze, a meno che essi non ridondino sul medesimo (v. *infra*), con il rischio che la q.l.c. venga dichiarata inammissibile, laddove la Corte non aderisca alla prospettazione regionale.

Nel caso delle q.l.c. sollevate dal Governo, viceversa, al di là di un andamento generalmente molto più favorevole, si registra altresì un ritorno alla "parentesi" costituita dal periodo 2009-2014, in cui le pronunce di inammissibilità hanno costituito una quota molto modesta (meno del 15%). Per quanto riguarda la quota del 2015, invece, occorre osservare che le pronunce di inammissibilità di provenienza governativa sarebbero state solo il 10% laddove si fossero scomutate le improcedibilità, riconducibili alle questioni prospettate dal Commissario dello Stato per la Regione Siciliana.

Figura n. 9 - 2008-2017 - Percentuale delle q.l.c. sollevate dalle Regioni che hanno dato luogo a capi di dispositivo di inammissibilità

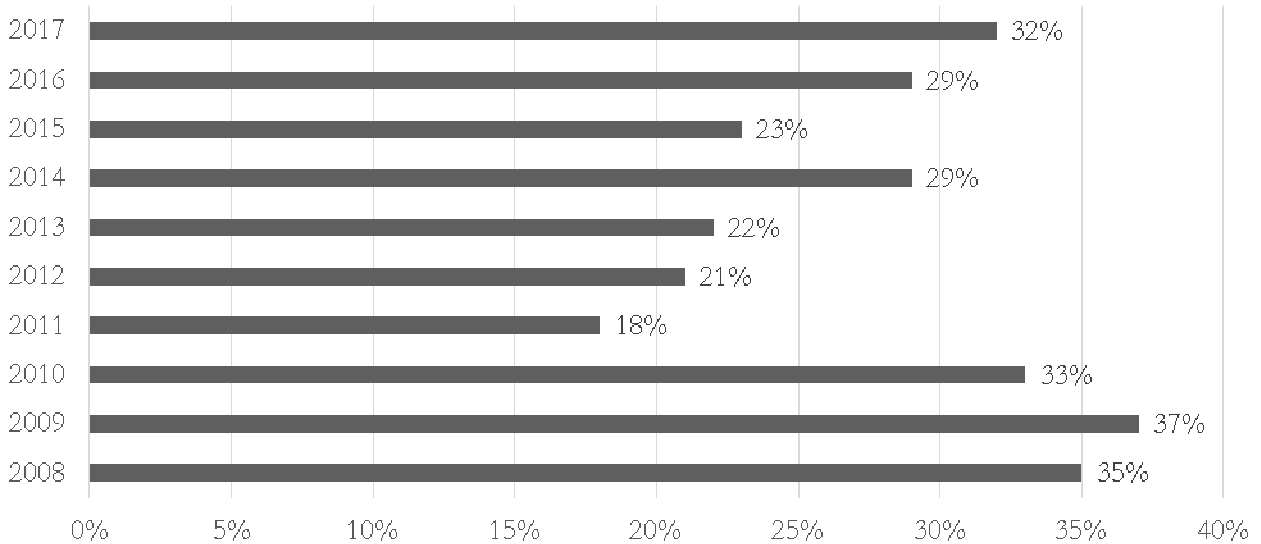
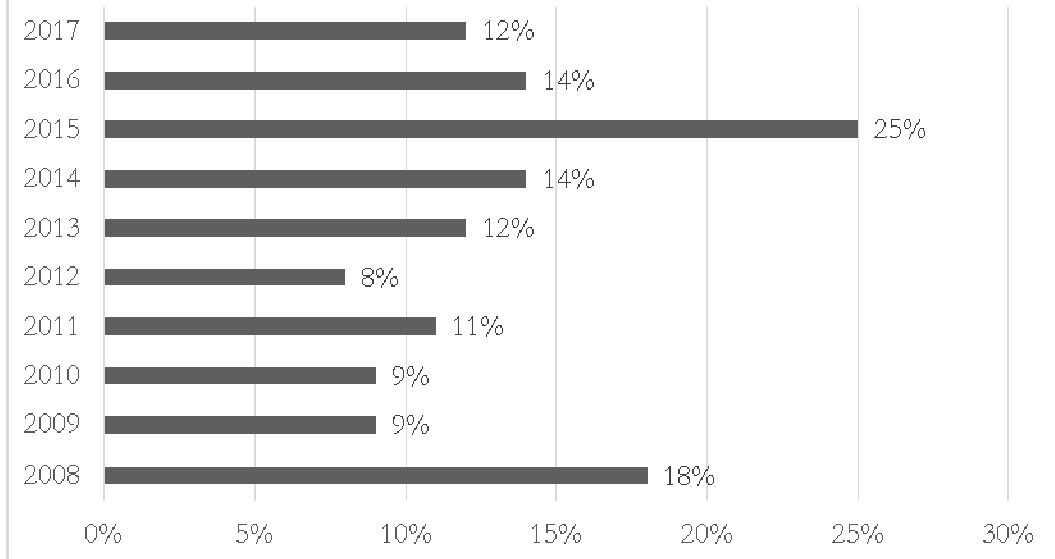
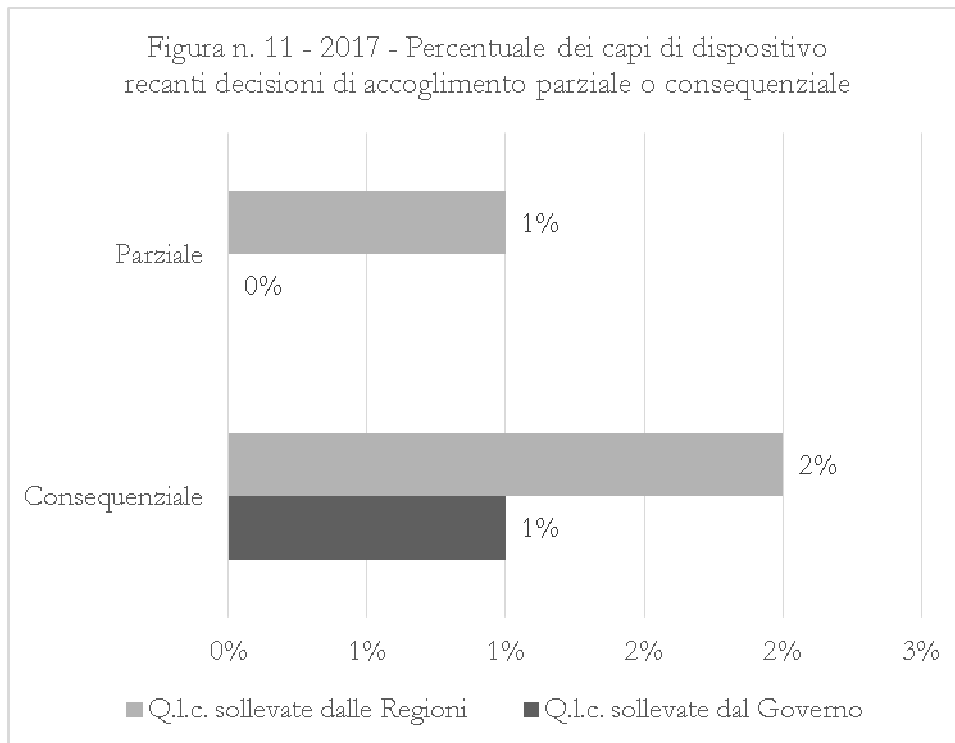


Figura n. 10 - 2008-2017 - Percentuale delle q.l.c. sollevate dal Governo che hanno dato luogo a capi di dispositivo di inammissibilità

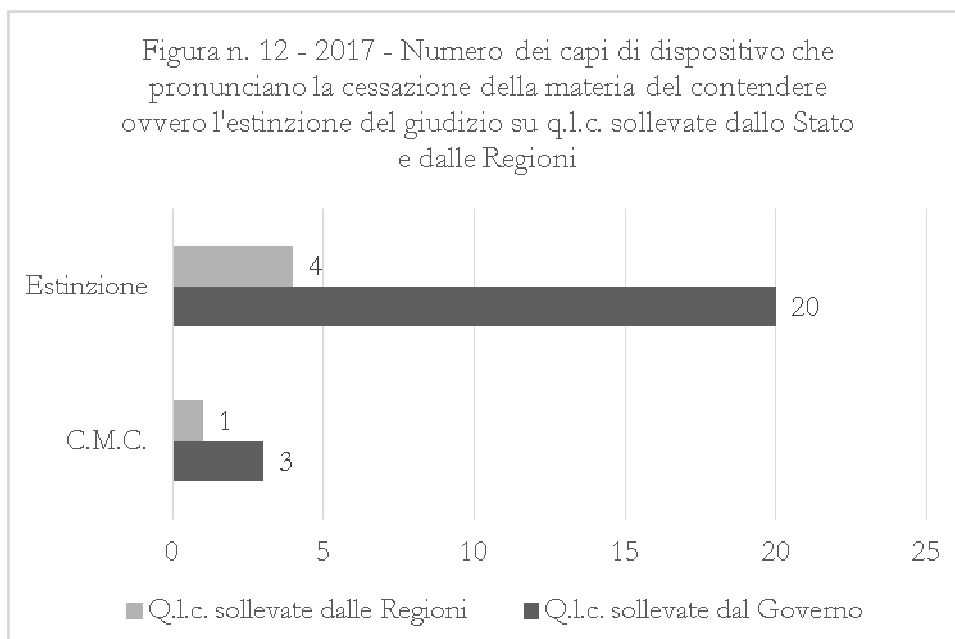


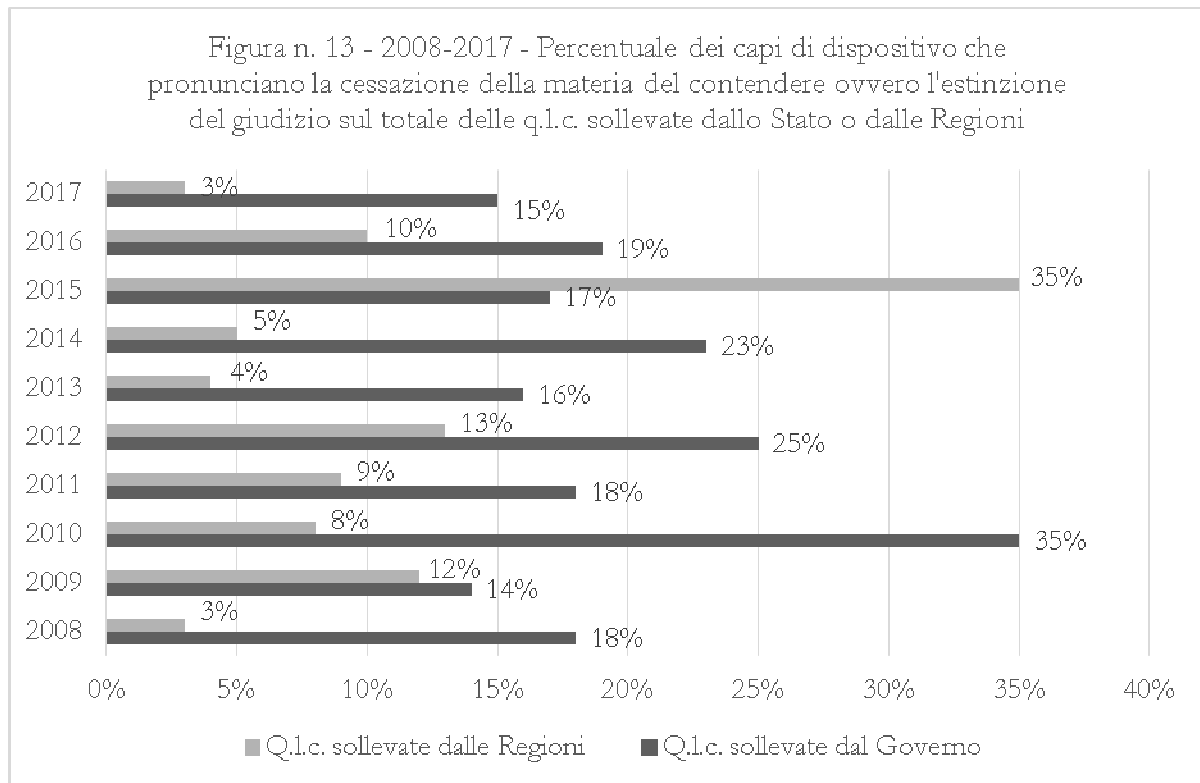
Nell'ambito dei capi di dispositivo di accoglimento, si dà conto di una catalogazione per *species*, evidenziando la percentuale di casi in cui ricorrono dispositivi di illegittimità parziale e consequenziale (v. figura n. 11).



A questo punto, delle tre tipologie di decisioni evidenziate rimane da considerare il gruppo per lo più derivante dalla contrattazione fra Stato e Regioni, e cioè i capi di dispositivo di cessazione della materia del contendere e di estinzione del giudizio.

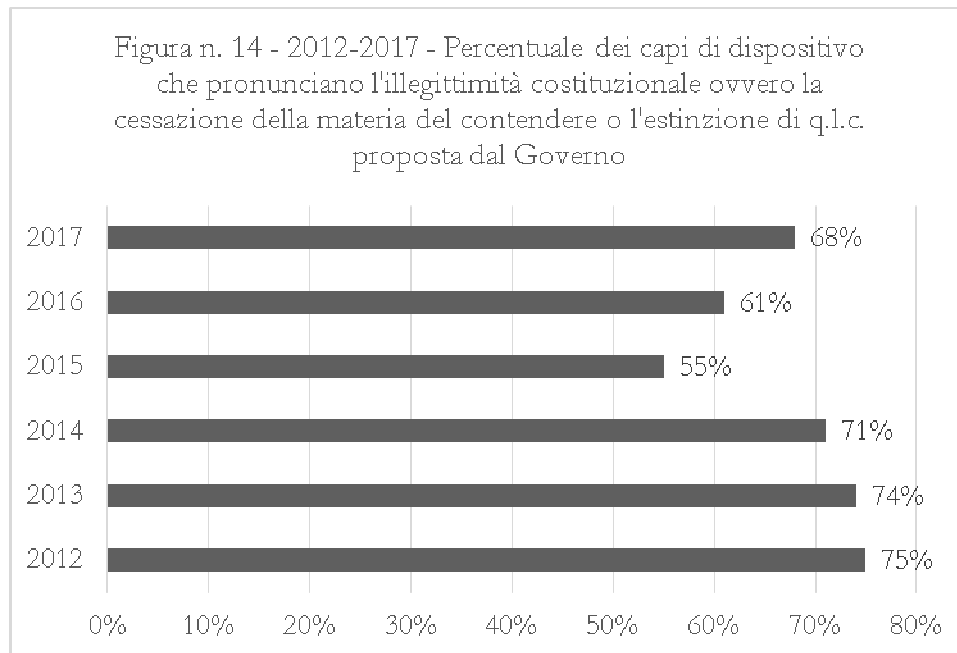
Per quanto riguarda il 2017, i dati in termini assoluti sono contenuti nella figura n. 12, mentre con la figura n. 13 si evidenzia l'incidenza percentuale della sommatoria dei due tipi di pronunce anche rispetto agli scorsi anni.





Dagli ultimi dieci anni si può riscontrare una percentuale di capi di dispositivo di cessazione della materia del contendere e di estinzione nettamente in favore del Governo (visto che di solito sono soddisfatti delle sue pretese), fatta eccezione per il 2015. L'inversione di tendenza è stata, probabilmente, dovuta a quanto si rilevava in merito agli Accordi in materia di finanza pubblica, che hanno determinato il venir meno di molte impugnazioni regionali. Nell'anno 2017, viceversa, è stato confermato il trend degli anni scorsi.

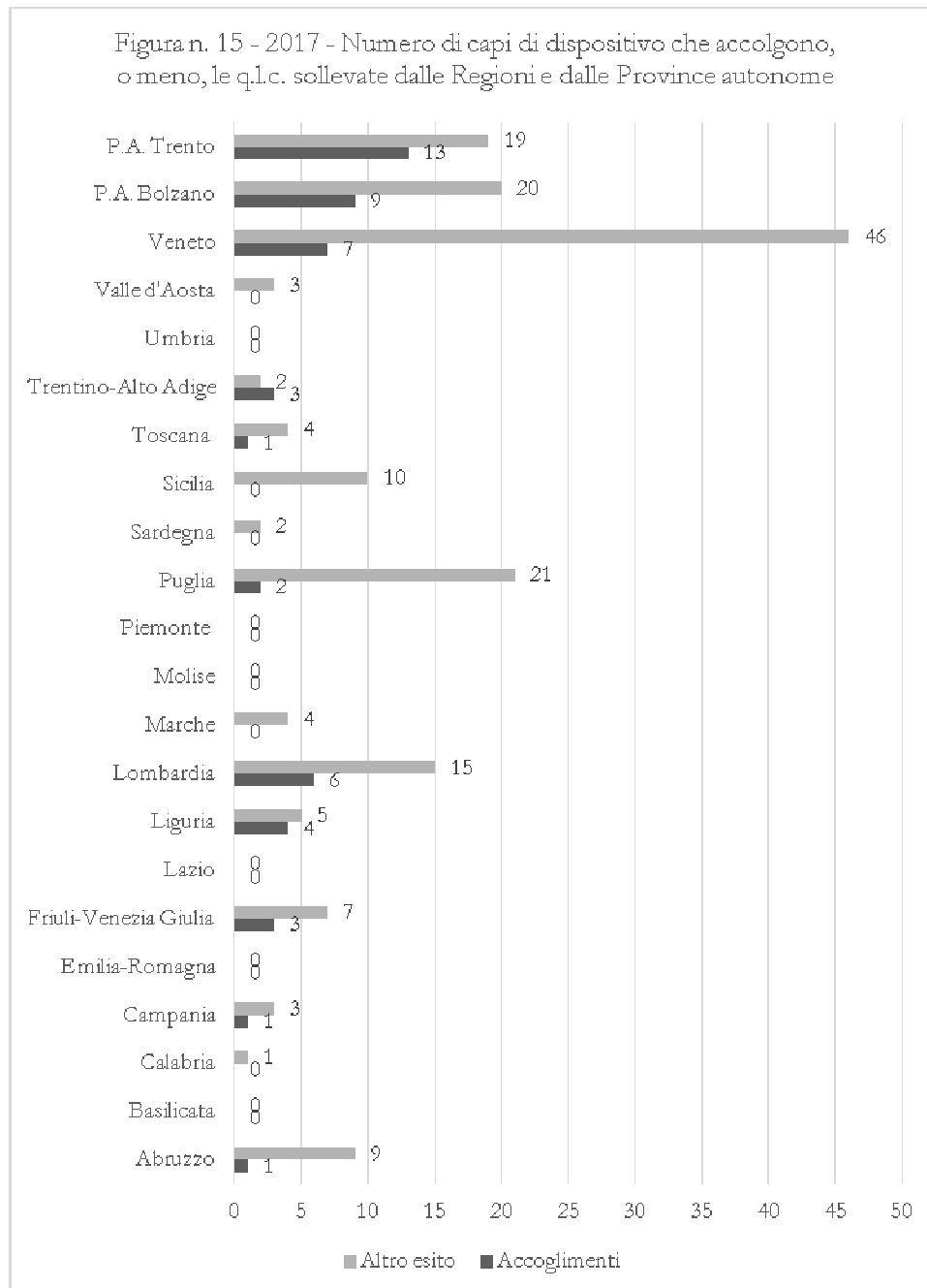
Per quanto riguarda il totale dei capi di dispositivo soddisfatti (fondatezze) e sostanzialmente soddisfatti (estinzione del giudizio e cessazione della materia del contendere) delle pretese governative, nel 2017 è risalito rispetto all'anno precedente (figura n. 14), avvicinandosi ai livelli degli anni precedenti il 2015.



2.2. Le singole Regioni come ricorrenti e come resistenti

In questo paragrafo, si dà conto dell'andamento del contenzioso costituzionale delle singole Regioni e Province autonome nell'ambito del giudizio in via principale⁶. In primo luogo, verificando gli esiti delle q.l.c. da queste proposte grazie alla figura n. 15.

⁶ In punto di metodo, bisogna precisare che il totale dei valori indicati nelle figure di questo paragrafo, se sommati, potrebbero non coincidere col numero di capi di dispositivo complessivi. Il totale potrebbe generare una cifra superiore in quanto è piuttosto comune che più di una Regione (o Provincia autonoma) sollevi un'analogha questione, come è pure possibile che il Governo impugnò normative regionali di analogo tenore. In entrambi i casi vi è una pluralità di ricorsi che la Corte costituzionale è solita riunire per affinità di questioni.



Deve anzitutto osservarsi come, nell'anno 2017, la prevalente fonte di contenzioso costituzionale è rappresentata dalle questioni sollevate dalla Regione Veneto. Seguono poi le due Province autonome, insieme alle Regioni Lombardia e Puglia.

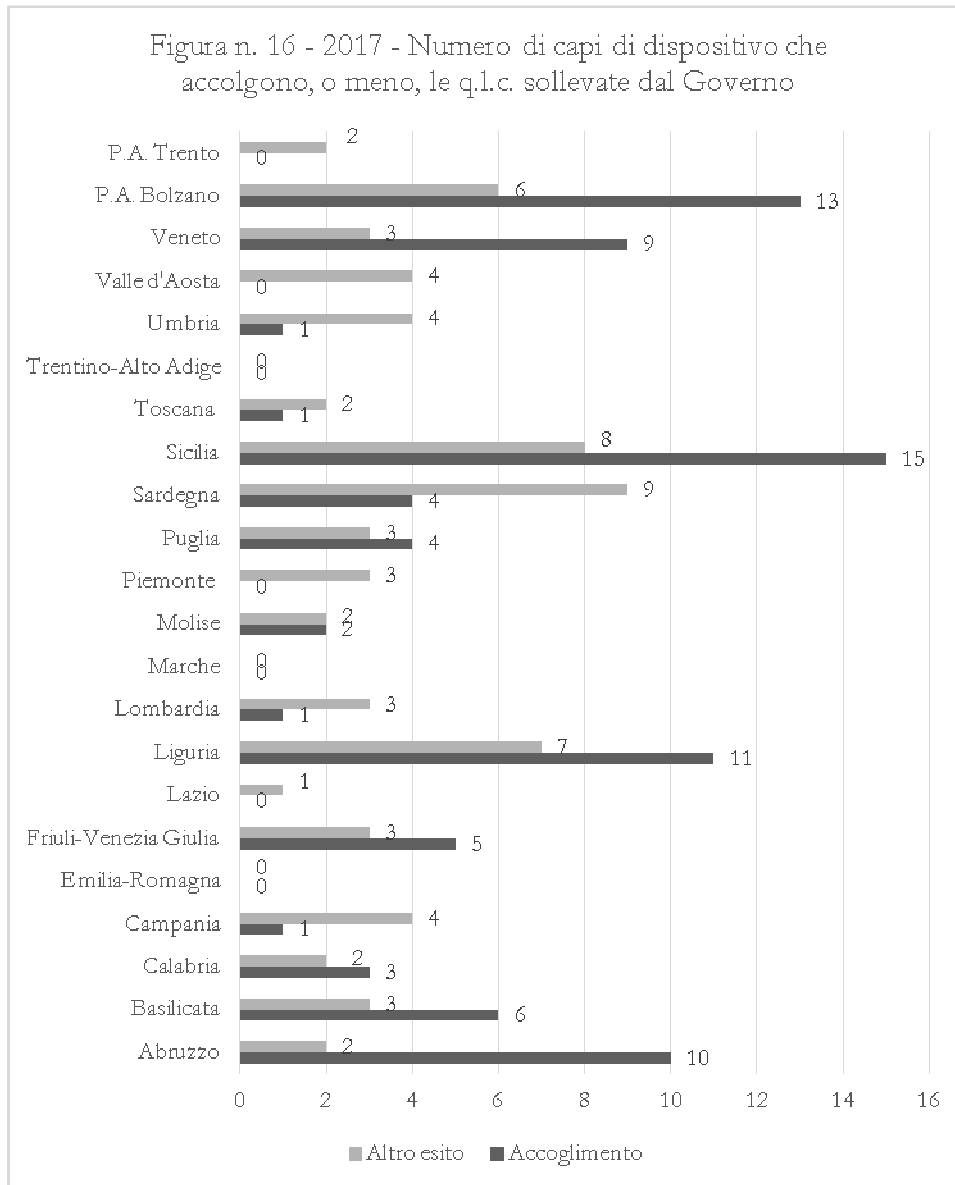
Ciò posto, è possibile osservare che nessuna fra le Regioni e le Province autonome ha ottenuto un numero di capi di dispositivo di accoglimento superiore a quelli dichiaranti altro esito, ad eccezione dalla Regione Trentino-Alto Adige. Nondimeno, occorre osservare che nella voce "altro esito" confluiscono anche le cessazioni della materia del contendere e le estinzioni, le quali, come rilevato, sono state, talvolta, soddisfattive delle pretese delle Regioni. Il dato, dunque, deve essere letto tenuto conto anche di tale elemento.

In ogni caso, emerge un elevatissimo tasso di soccombenza (*rectius*: di non accoglimento). È, inoltre, possibile osservare che, oltre alle autonomie speciali (ad eccezione di Sicilia e Sardegna),



solo il Veneto, la Puglia, l’Abruzzo, la Lombardia, la Liguria, la Toscana e la Campania sono riuscite a ottenere alcuni dispositivi di accoglimento.

L’andamento del contenzioso delle singole Regioni e Province autonome nella veste di resistente è, poi, esposto nella figura n. 16.



Uno dei dati che si coglie dalla figura che precede è che alcune Regioni sono rimaste indenni (o quasi) da impugnative governative delle proprie leggi. In particolare, l’Emilia-Romagna (come accade dal 2013) non è stata destinataria di alcuna impugnativa. Insieme a questa, si annoverano le Marche e il Trentino-Alto Adige. Inoltre, contro la Provincia autonoma di Trento, la Regione Valle d’Aosta, Umbria, Trentino, Toscana, Piemonte, Molise, Lombardia, Lazio, Campania e Calabria sono state sollevate cinque o meno q.l.c.

In sostanza, un dato significativo di impugnative governative (superiore alle cinque q.l.c.) è presente nel caso della P. A. di Bolzano e delle Regioni Veneto, Sicilia, Sardegna, Puglia, Liguria, Friuli-Venezia Giulia, Basilicata e Abruzzo.



Diversamente da quanto osservato per il caso in cui le Regioni e le Province autonome assumono la veste di ricorrente, in cui si è riscontrata una generalizzata soccombenza regionale, non è possibile dedurre un andamento omogeneo per l'ipotesi in cui esse siano resistenti.

2.3. I parametri delle decisioni

Un ulteriore dato di interesse nell'ambito del contenzioso Stato-Regioni nel giudizio in via principale è costituito dai parametri invocati dalle difese governative e regionali (o provinciali) a sostegno delle proprie impugnative.

2.3.1. ...nei ricorsi governativi

Le figure che seguono aiutano a esporre i parametri costituzionali invocati dal Governo nei propri ricorsi⁷.

Dalla figura n. 17 emerge la persistente preminenza delle c.d. materie trasversali, a cui il Governo fa consistente ricorso a sostegno delle proprie impugnative di leggi regionali. *In primis*, viene in rilievo la materia della tutela dell'ambiente (lett. s), la più invocata nell'anno 2017, che vede un numero di dispositivi di accoglimento superiore a quello relativo agli altri esiti.

Subito dopo, la materia dell'ordinamento civile e penale (lett. l). Successivamente, seguono la tutela della concorrenza (lett. e), con, anche in questo caso, gli accoglimenti in numero superiore numericamente rispetto agli altri esiti e l'armonizzazione dei bilanci pubblici (ancora lett. e).

Nell'ambito delle materie di competenza concorrente (figura n. 18), la posizione prevalente è rivestita, nel 2017, dalla materia del coordinamento della finanza pubblica che, con l'eccezione dell'anno 2016, risulta ormai preponderante da alcuni anni. Seguono, poi, le materie della "tutela della salute", del "governo del territorio" della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" e della "protezione civile".

Infine, la figura n. 19 mostra gli altri parametri invocati dal Governo. Qui, una posizione di rilievo è ricoperta dagli artt. 117, comma 1 (violazione del diritto europeo o internazionale); 3 Cost. e gli Statuti speciali.

⁷ E' bene precisare che il numero complessivo delle q.l.c. risultanti dalle figure in cui si dà conto dei parametri invocati dal Governo è superiore al totale dei capi di dispositivo cui i relativi ricorsi hanno dato luogo. Ciò, in quanto è piuttosto frequente che una certa disposizione venga censurata in riferimento a più di un parametro. Peraltro, ciò implica che un dispositivo di accoglimento possa essere conteggiato due (o più) volte. Se, ad esempio, la disposizione X viene impugnata in relazione alle lett. e) e l) dell'art. 117, comma 2, Cost., l'accoglimento della questione determina la duplice imputazione dei parametri.

Occorre, altresì, precisare che talvolta il ricorrente invoca genericamente i commi 2, 3 e 4 dell'art. 117, senza individuare la competenza di cui si chiede la tutela. Alla luce di tale vaghezza, non si tiene conto di tali casi.

Le specificazioni appena formulate sono estensibili anche alle figure del prossimo paragrafo concernenti i parametri invocati dalle Regioni.

Figura n. 17 - 2017 - Parametri di cui all'art. 117, c. 2, Cost. invocati dal Governo, con relativo esito

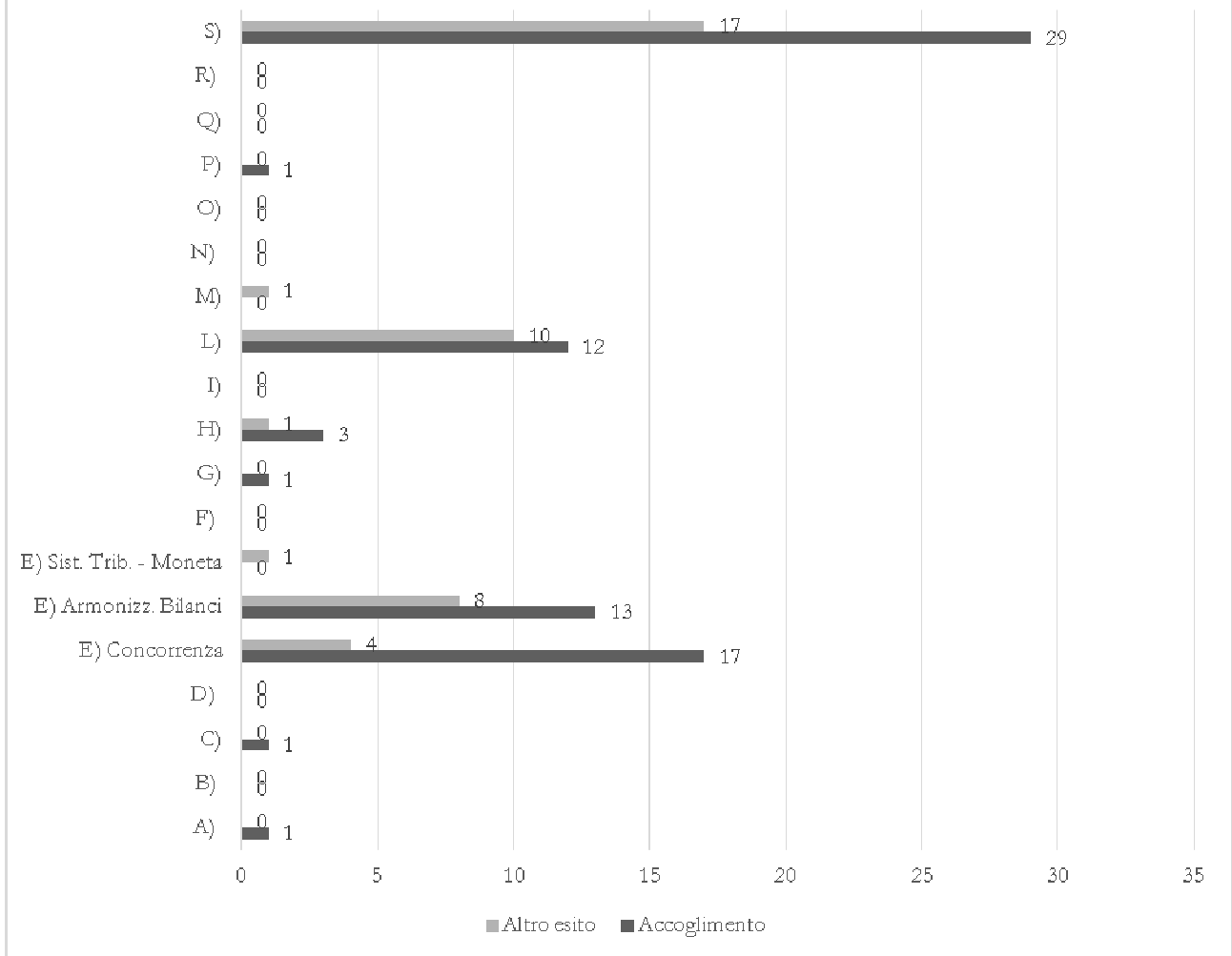
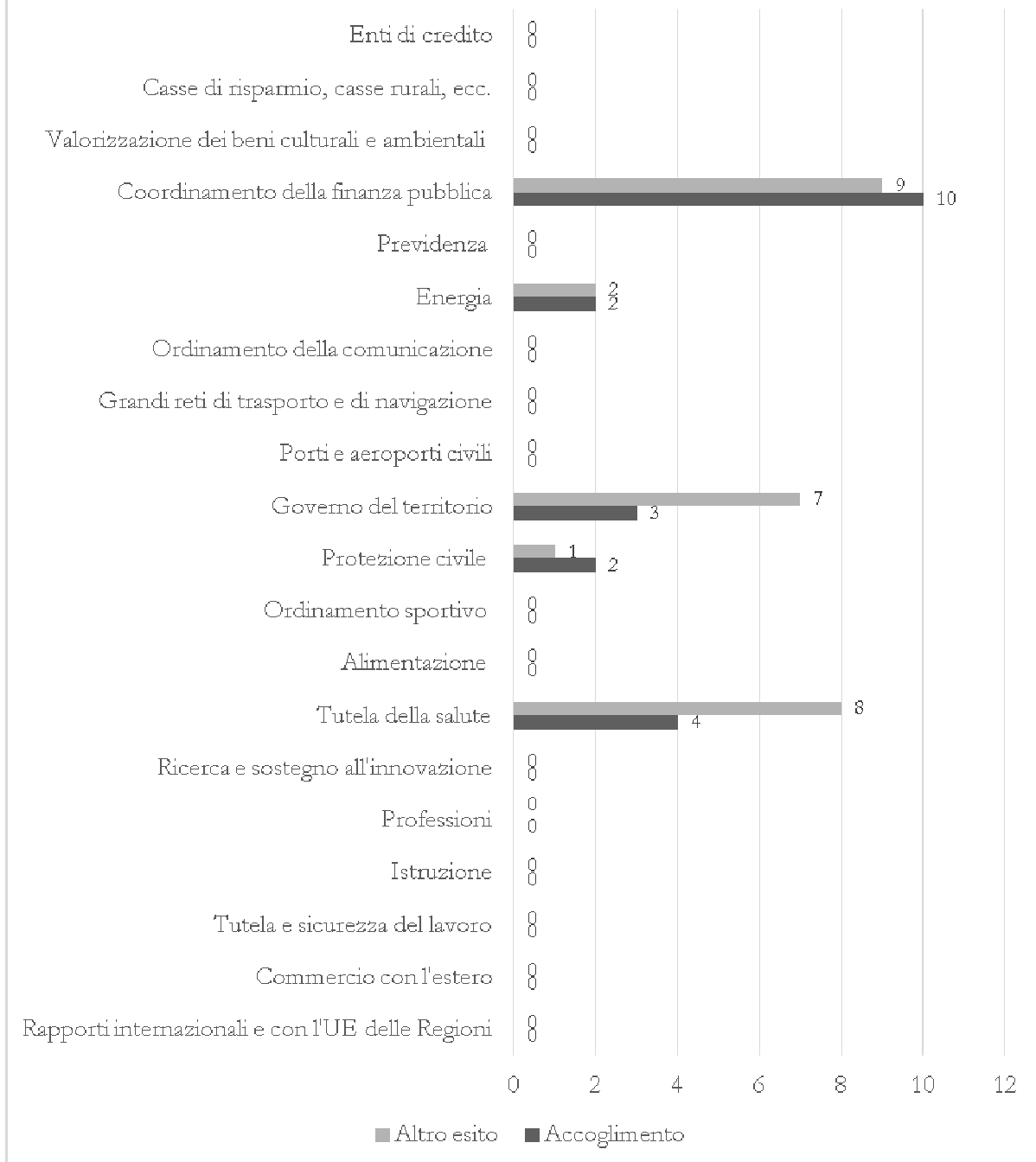
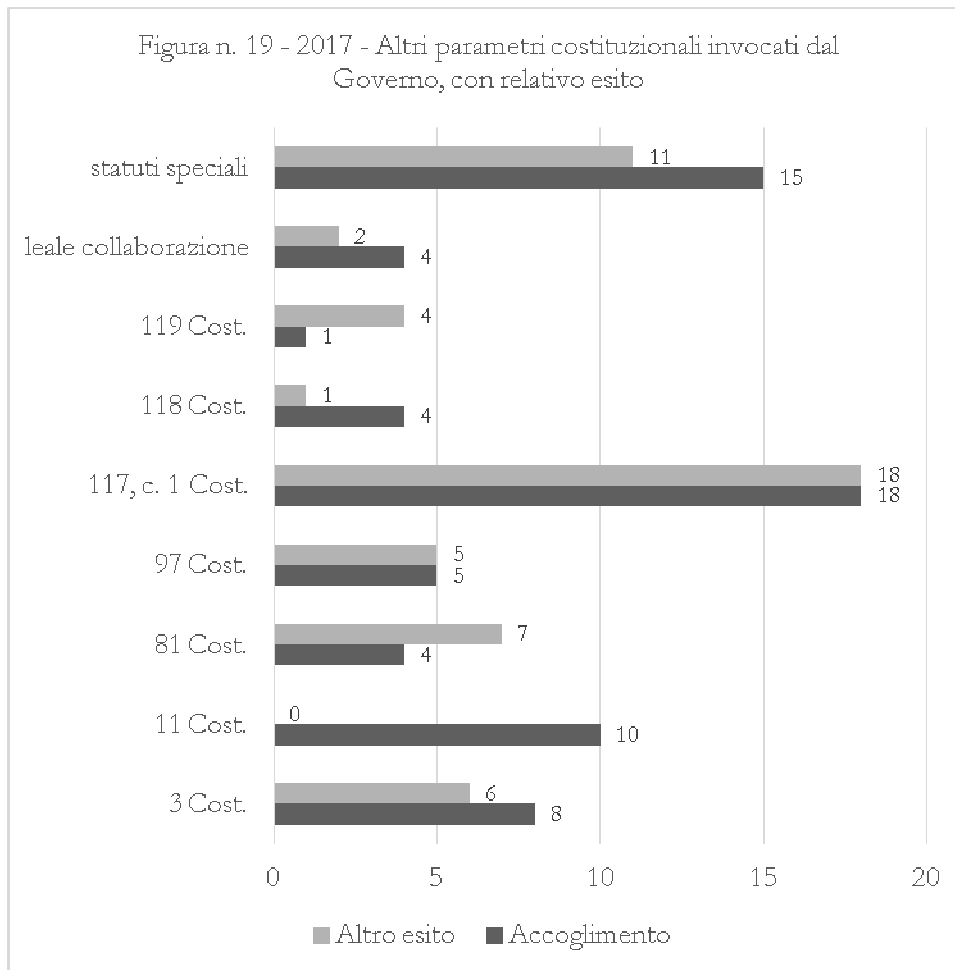


Figura n. 18 - 2017 - Parametri di cui all'art. 117, c. 3, Cost. invocati dal Governo, con relativo esito





Per quanto riguarda la figura n. 19, occorre precisare come sono riportati solo i parametri invocati almeno quattro volte, con esclusione, dunque, degli articoli; 5; 9; 19; 23; 32; 41; 42; 43; 126, 136 Cost.; dell'art. 10 della legge cost.n. 3/2001 e delle norme di attuazione degli statuti speciali.

Ad ogni modo, i dati sin qui esposti in merito ai parametri invocati dal Governo, non sono esenti da un certo margine di imprecisione nel fornire l'informazione concernente l'accoglimento ovvero il mancato accoglimento. Tale imprecisione deriva dal fatto che ogni norma impugnata è spesso censurata in relazione a più parametri, i quali tutti confluiscono nella categoria dell'"accoglimento" ovvero dell'"altro esito".

Di qui, sorge l'esigenza di verificare quali siano stati, secondo la Corte costituzionale, i veri e propri parametri dirimenti delle questioni sollevate. Tuttavia, tale ricerca non è in alcun modo possibile per i capi di dispositivo che pronunciano l'inammissibilità ovvero la cessazione della materia del contendere e l'estinzione del giudizio, visto che in tutti questi casi la Consulta non giunge ad una pronuncia di merito.

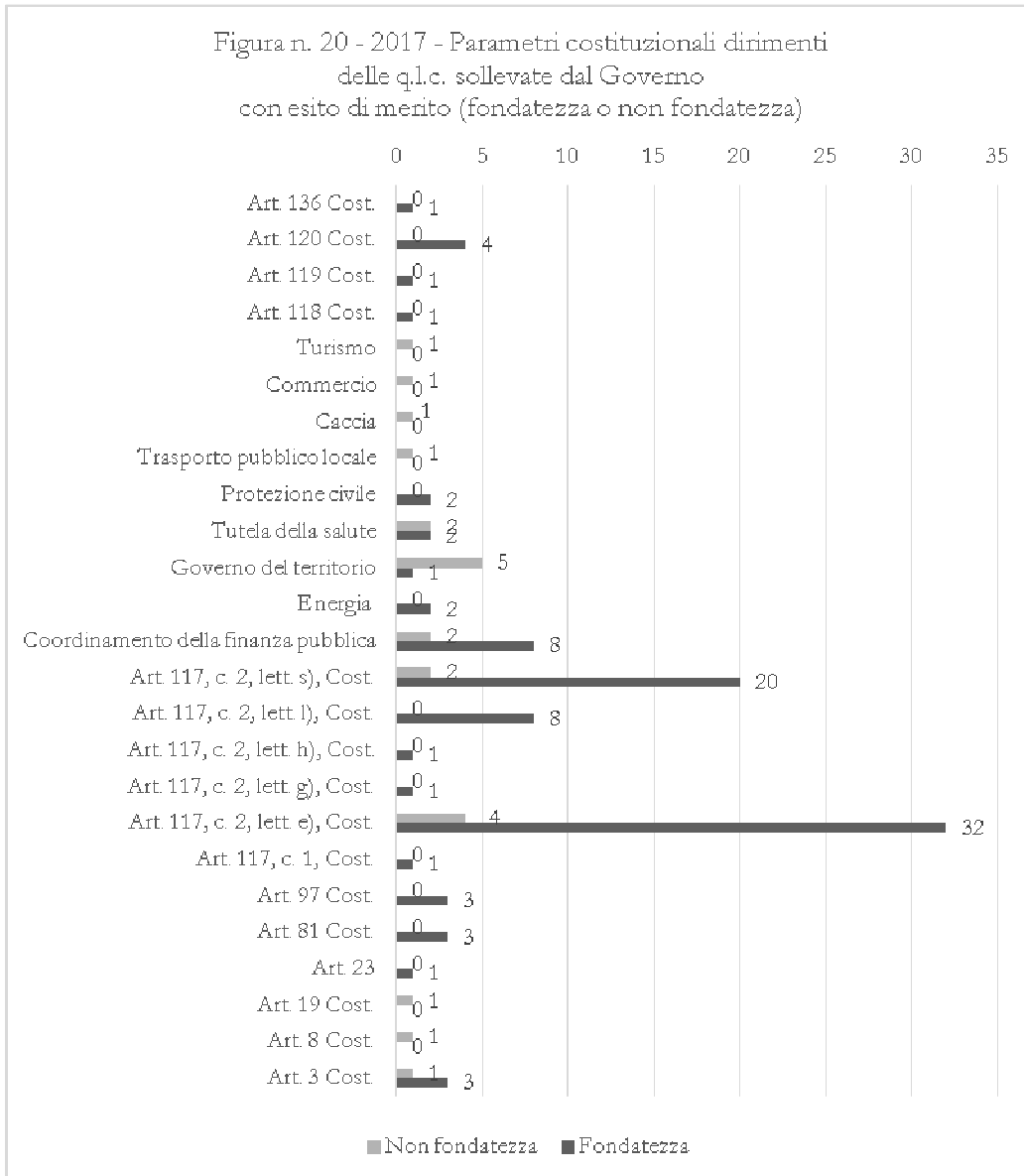
Negli altri casi, ossia di fondatezza e di non fondatezza è, invece, possibile ricostruire il parametro costituzionale che ha determinato la decisione. Cionondimeno, tale operazione deduttiva si espone a dei margini di incertezza, posto che la Corte talvolta non chiarisce *expressis verbis* il parametro decisivo ed è, perciò, compito dell'interprete ricavarlo dal tenore della decisione.

Infine, va rilevato che non può essere escluso che il parametro dirimente della q.l.c. non coincida con quello invocato dal ricorrente. Se ciò dovrebbe dirsi escluso in riferimento alle pronunce di accoglimento (stante la vigenza del principio di corrispondenza del chiesto e del pronunciato), non altrettanto vale per le pronunce di rigetto, le quali possono essere motivate proprio nel senso di



negare la sussunzione operata dal Governo, riconducendo invece la normativa impugnata sotto un altro e diverso parametro/titolo competenziale.

Ciò è esposto dalla figura n. 20, da cui si rileva che la lett. e) e lett. s) dell'art. 117, comma 2, Cost. sono le materie più rilevanti in questo senso. Inoltre, una posizione importante è rivestita anche dalla lettera l) dell'articolo 117, comma 2, Cost., nonché dal coordinamento della finanza pubblica.

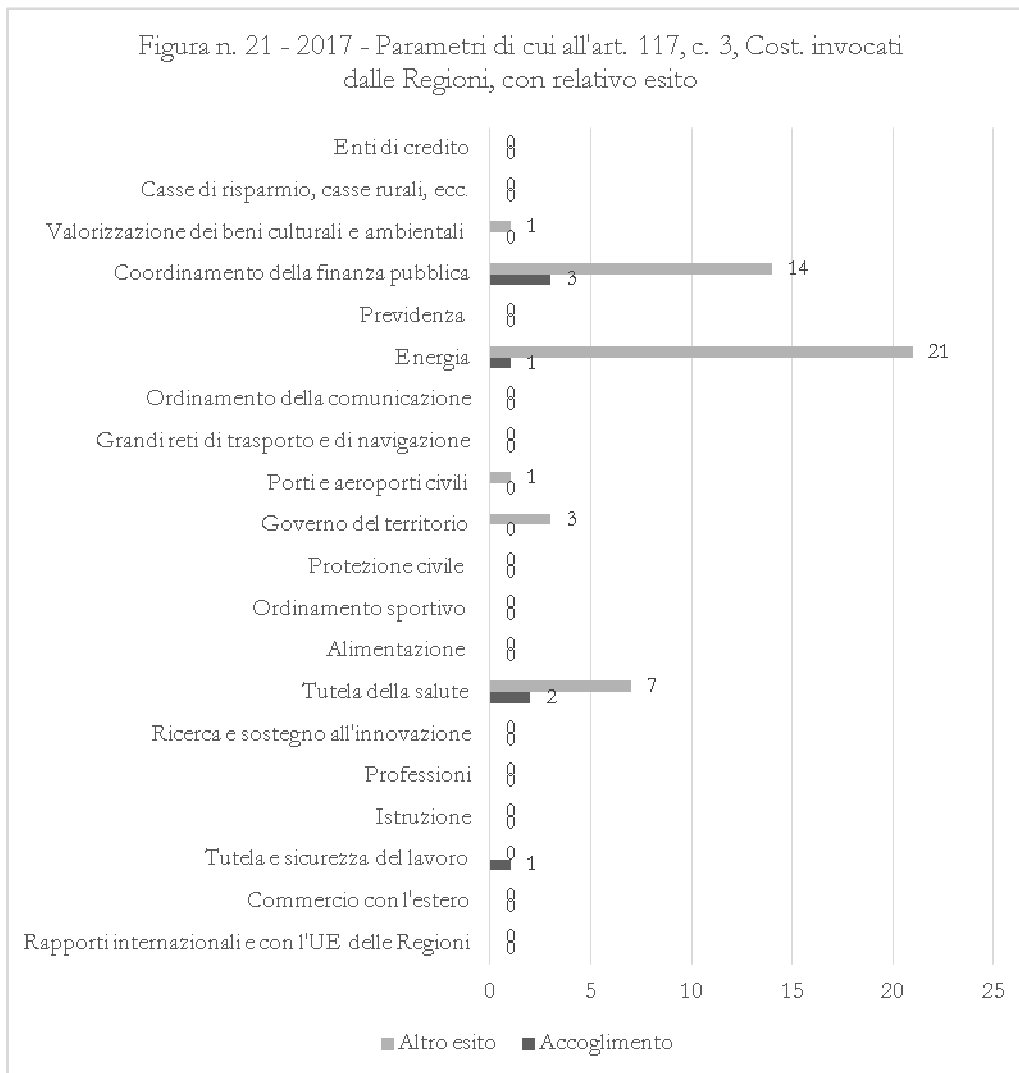


2.3.2. ...e nei ricorsi regionali

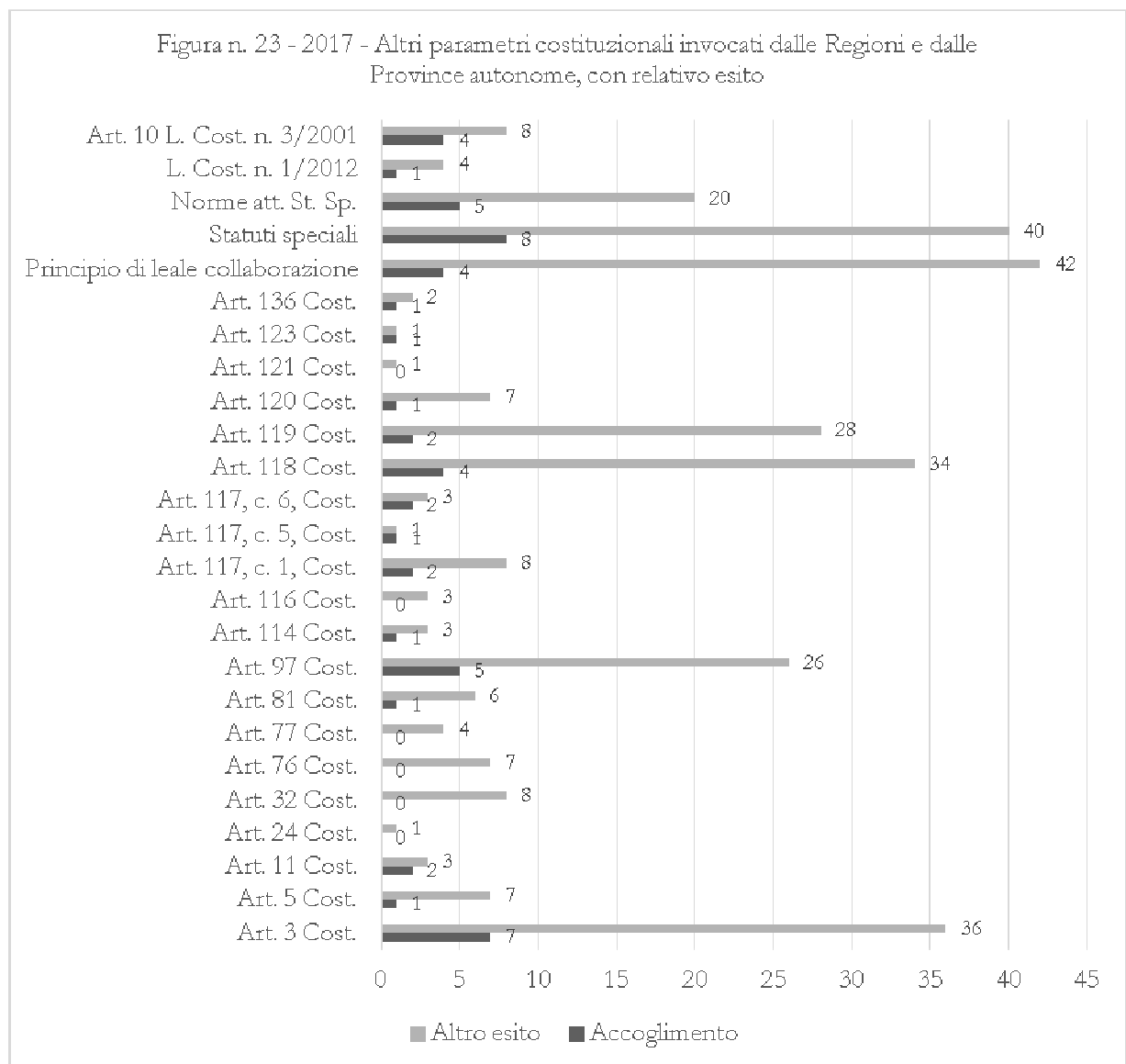
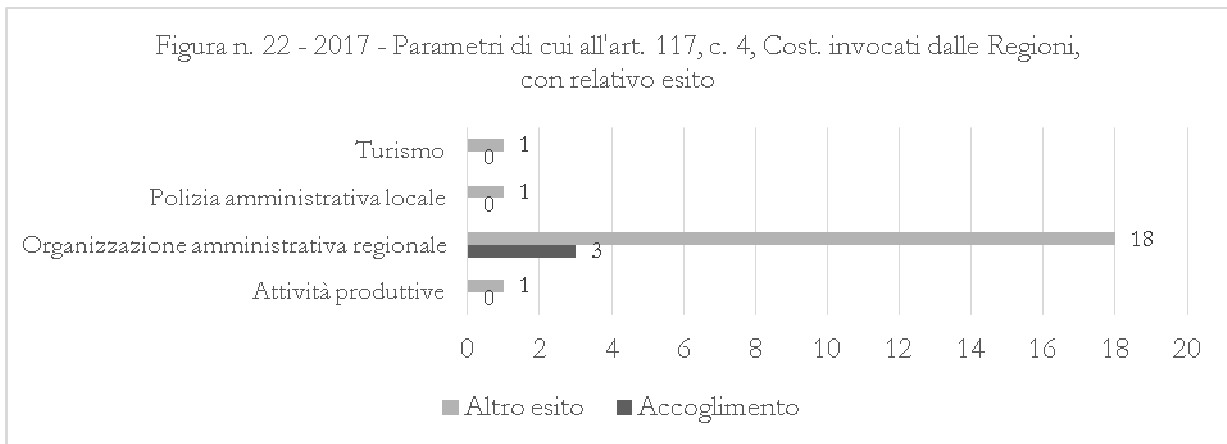
Le figure che seguono espongono i dati quantitativi relativi ai parametri costituzionali invocati dalle Regioni e dalle Province autonome. In questo caso, nessun grafico espone le competenze di cui all'art. 117, comma 2, Cost., in quanto materie assegnate in via esclusiva allo Stato, che solo



raramente vengono invocate dalle Regioni a proprio favore, limitamente alla censura concernente il loro illegittimo esercizio da parte dello Stato⁸.



⁸ In particolare, nell'anno 2017, le Regioni e le Province autonome hanno invocato i seguenti parametri di cui all'art. 117, comma 2, Cost.: tutela della concorrenza (n. 2 volte); livelli essenziali delle prestazioni (n. 5 volte) e tutela dell'ambiente (n. 4 volte).



Dalle tre figure che precedono emerge la scarsa invocazione dei parametri costituzionali costituiti dalle materie di competenza regionale residuale ovvero concorrente, con esclusione – con riguardo



all'articolo 117, comma 3, Cost. – delle materie del coordinamento della finanza pubblica, della tutela della salute e dell'energia.

Vale invece l'opposto per gli altri parametri costituzionali (v. figura n. 23), stante la frequente (ma per lo più infruttuosa) invocazione dell'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.), del principio di leale collaborazione e degli articoli 3 e 118 Cost. e degli Statuti speciali.

Infine, con riferimento ai parametri dirimenti delle q.l.c. sollevate dalle Regioni e dalle Province autonome, i dati sono contenuti nelle figure che seguono, per le quali valgono le stesse precisazioni di metodo espresse con riguardo alla figura n. 20.

Figura n. 24a - 2017 - Parametri costituzionali dirimenti delle q.l.c. sollevate dalle Regioni con esito di merito (fondatezza o non fondatezza) ex art. 117, comma 2 e comma 3 Cost.

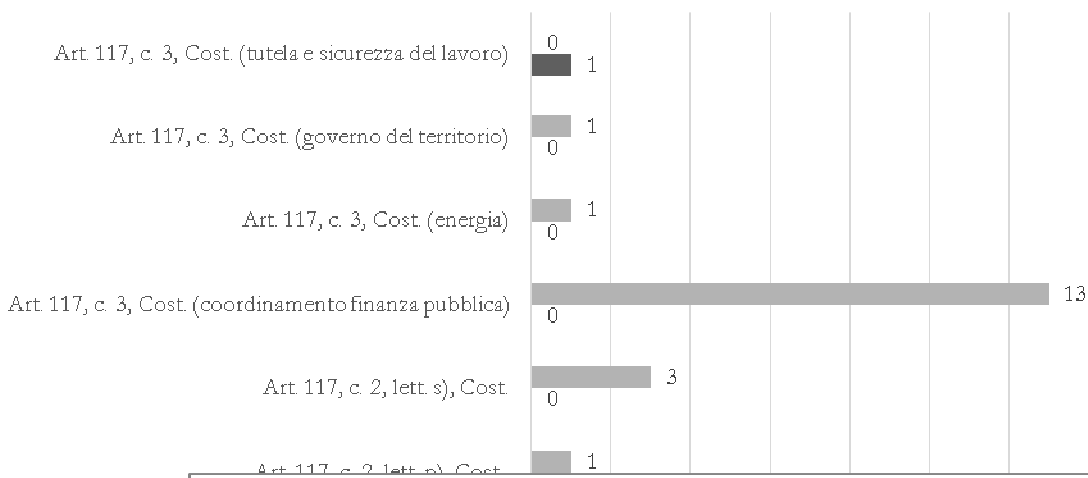
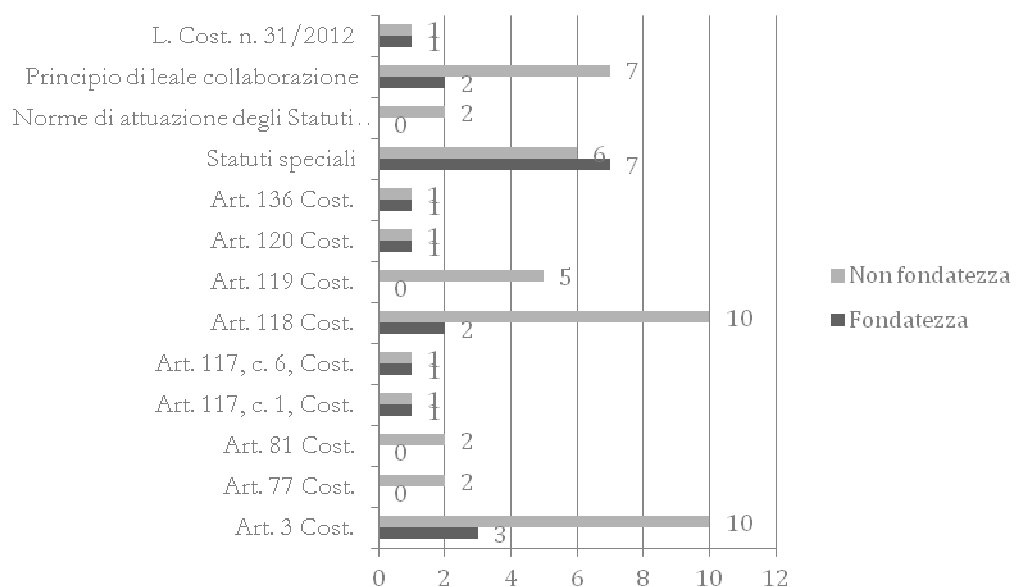


Figura n. 24b - 2017 - Altri parametri costituzionali dirimenti delle q.l.c. sollevate dalle Regioni con esito di merito (fondatezza o non fondatezza) diversi da quelli ex art. 117, comma 2 e comma 3 Cost.

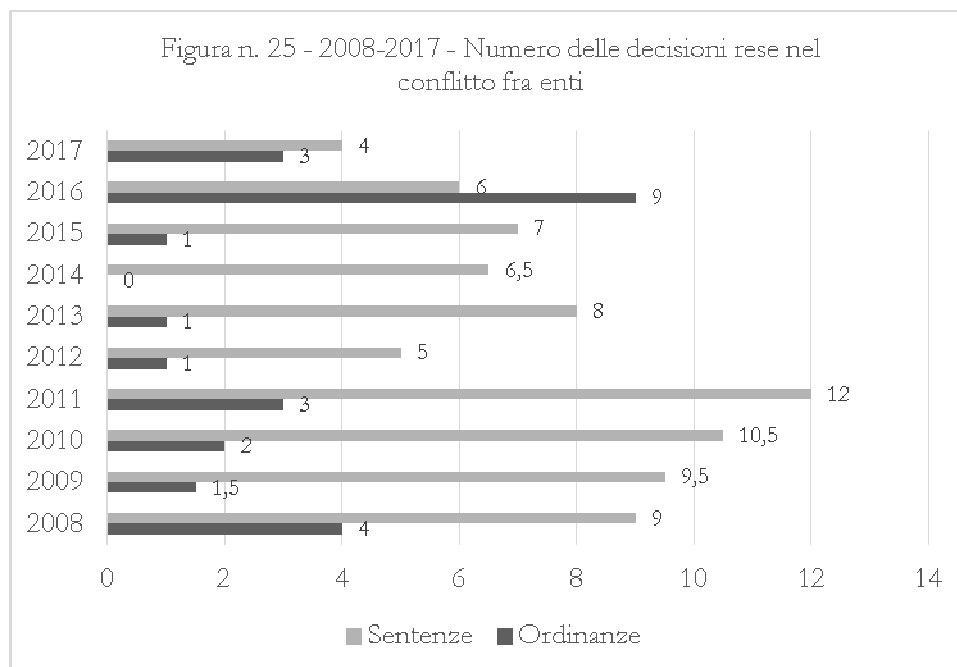


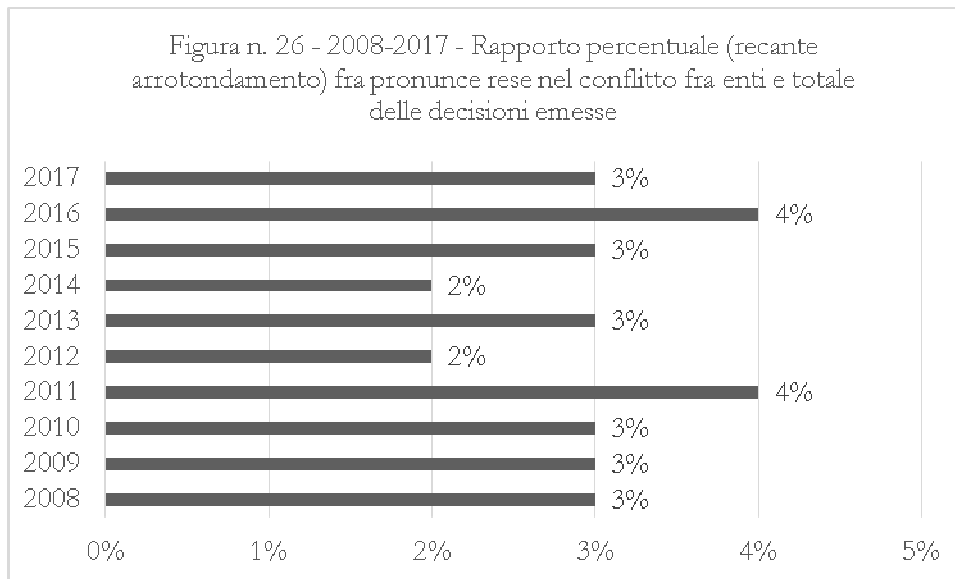


Dalla figura n. 24a si evince che il parametro dirimente più frequente ex articolo 117, commi 2 e 3 (sempre in senso negativo), delle q.l.c. proposte dalle Regioni è stato il coordinamento della finanza pubblica. Per quanto riguarda gli altri parametri, il più rilevante è, invece, dato dagli Statuti speciali e dall'art. 3 Cost, seguiti dall'art. 118 Cost. (figura n. 24b).

3. Dati quantitativi del conflitto tra enti

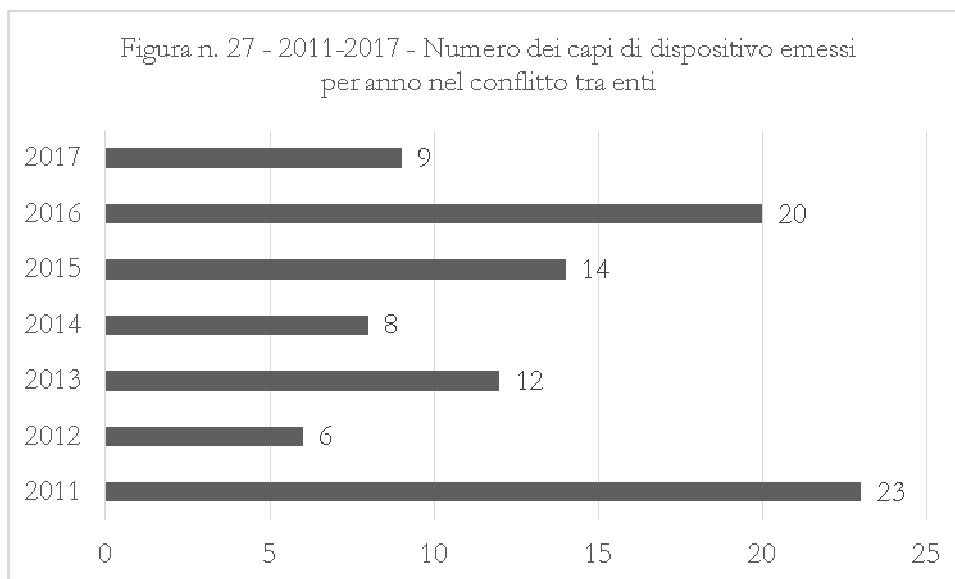
Il giudizio per conflitto fra enti continua a rappresentare una quota minima del contenzioso risolto dalla Corte costituzionale, come dimostrato dalla figura n. 25 in termini assoluti (dalla quale si evince, altresì, la tendenziale definizione di questi giudizi mediante ordinanza, in controtendenza rispetto agli anni precedenti) e dalla figura n. 26 in termini percentuali.





In nessuno degli anni considerati risulta un'incidenza del conflitto tra enti superiore al 4% e tale tendenza è confermata anche nell'anno di riferimento (3%).

Né tale conclusione pare posta in dubbio se si guarda al numero di capi di dispositivo complessivamente recati dalle decisioni rese nel conflitto intersoggettivo (v. figura n. 27).



Se si considera che dal 2007 al 2017, nel giudizio in via principale, non si è mai scesi al di sotto dei 178 dispositivi del 2008, si può agevolmente percepire la scarsa rilevanza del conflitto intersoggettivo. Peraltro, si segnala che, nella giurisprudenza del 2017, non si registra alcun caso di conflitto sollevato dal Governo: invero, sono state sempre le Regioni o le Province autonome a promuoverli.

I 9 capi di dispositivo del 2017 hanno avuto ad oggetto atti provenienti dall'Amministrazione centrale dello Stato (7), e 2 atti provenienti dalle giurisdizioni e, in particolare, da quella contabile.

In particolare, è stata dichiarata (1) cinque volte l'inammissibilità; (2) due volte la non fondatezza; (3) una volta la fondatezza della questione; (4) una volta l'estinzione del giudizio.

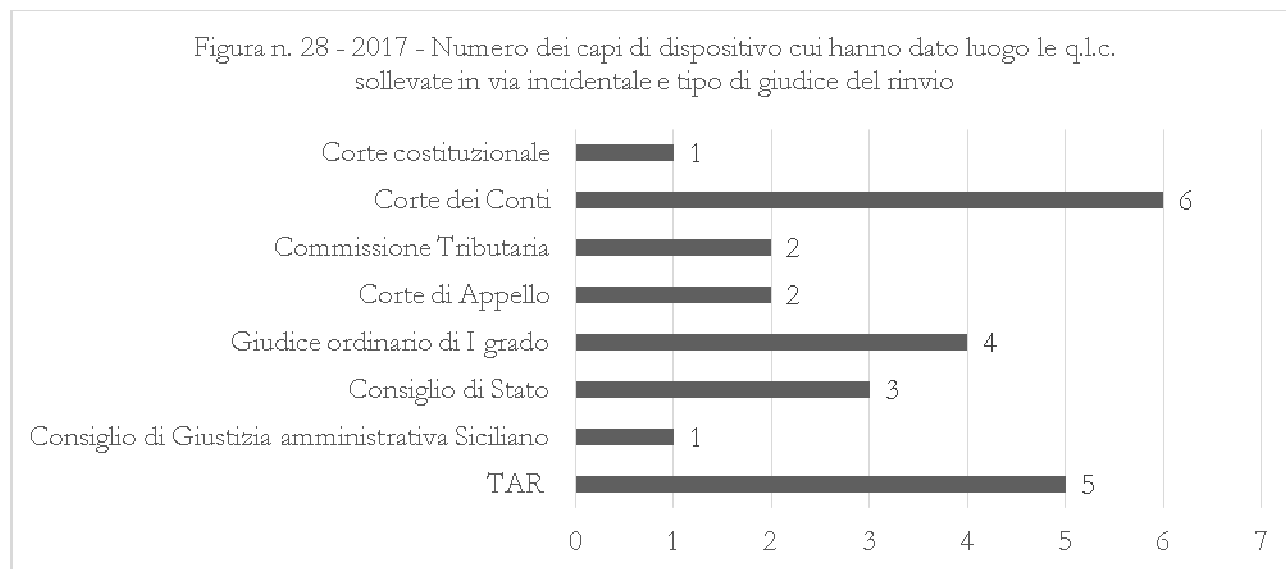
Sulle singole questioni trattate nei giudizi per conflitto intersoggettivo si rinvia ai paragrafi a ciò dedicati.

4. Dati quantitativi del giudizio in via incidentale a rilevanza regionale

In precedenza, è già stato osservato che la giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale non si esaurisce in quello che può essere definito il contenzioso fra Stato e Regioni (*i.e.* il giudizio in via d'azione e il conflitto fra Stato e Regioni), in quanto pronunce che attengono al riparto delle competenze vengono in rilievo anche negli altri tipi di giudizio demandati alla Corte.

Infatti, nei giudizi in via incidentale decisi nel 2017, vi sono state 16 pronunce (3 ordinanze e 16 sentenze) che hanno avuto ad oggetto questioni attinenti al riparto delle competenze fra Stato e Regioni⁹. Esse hanno dato luogo a un totale di 24 capi di dispositivo, tutti aventi ad oggetto normative regionali.

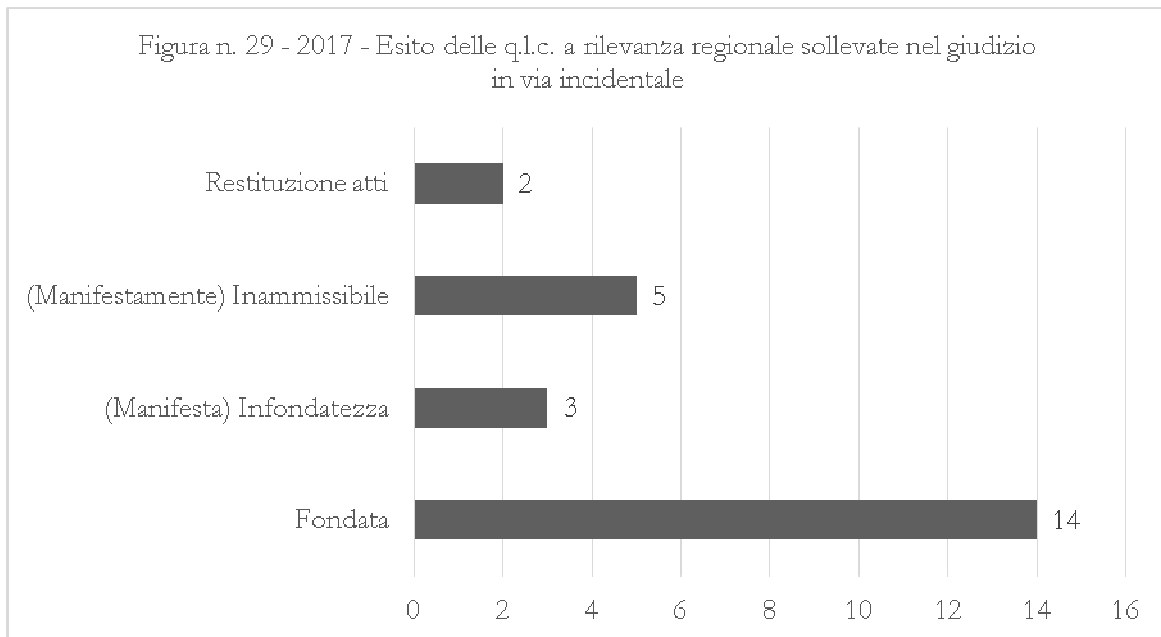
Nella figura che segue (n. 28), si indica la tipologia dei giudici *a quibus* remittenti, la quale mostra la notevole rilevanza del numero di q.l.c. sollevate dalle giurisdizioni amministrative.



In riferimento alla tipologia delle decisioni, dalla figura che segue (n. 29), si può notare come una rilevante parte delle decisioni emesse nel giudizio in via incidentale “a rilevanza regionale” sia di fondatezza delle questioni sollevate.

Inoltre, in tale tipo di giudizio non vi è luogo per pronunce di estinzione del giudizio, in quanto non è disponibile dalle parti.

⁹ Si tratta delle sentt. nn. 30, 37, 47, 52, 85, 89, 108, 121, 161, 193, 218, 246 nonché delle ordd. nn. 11, 61, 200.



Si segnala, infine, che 18 dei complessivi 24 capi di dispositivo cui ha dato luogo il giudizio in via incidentale a rilevanza regionale hanno recato pronunce di merito (fondatezza ovvero infondatezza, che, come già detto, sono le uniche per cui è possibile estrapolare il parametro dirimente) e le relative q.l.c. sono state risolte sulla base di disposizioni contenute nel Titolo V della Costituzione e, perciò, attinenti al riparto delle competenze in 11 casi su 18).



CAPITOLO II – PROFILI PROCESSUALI

SOMMARIO: 1. Profili processuali della giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale. Giudizio in via principale. – 1.1. I vizi che determinano l’inammissibilità del ricorso. Il rapporto tra il ricorso e la delibera recante la determinazione all’impugnazione. – 1.2. *Segue*. La notifica e il deposito del ricorso. Il deposito dell’atto di costituzione in giudizio. – 1.3. *Segue*. Il contenuto necessario del ricorso. La carenza di argomentazione. – 1.4. *Segue*. Le parti del giudizio in via principale e l’oggetto della questione di legittimità costituzionale. – 1.5. *Segue*. Il parametro della questione di legittimità costituzionale. – 1.6. *Segue*. L’interesse ad agire quale condizione per l’ammissibilità della questione. – 1.7. La persistenza dell’interesse a ricorrere: la cessazione della materia del contendere e l’estinzione del giudizio. – 1.7.1. La “contrattazione” fra Stato e Regioni. – 1.7.2. Casistica della “contrattazione” fra Stato e Regioni. – 2. Brevi cenni ai profili processuali del conflitto di attribuzione fra enti emersi nella giurisprudenza costituzionale 2017.

1. Profili processuali della giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale. Giudizio in via principale

Nel presente capitolo sono esaminate le questioni processuali più rilevanti risolte dalla giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale nel corso del 2017, secondo lo schema già adottato nelle precedenti relazioni relative agli anni passati.

Si premette che, ove non diversamente specificato, tutte le decisioni qui citate sono riferibili all’anno 2017 e nell’ambito di giudizi in via principale. Nella parte finale del capitolo, verranno svolti brevi cenni relativi alle questioni processuali emerse con riguardo al conflitto di attribuzione tra Stato e regioni.

1.1. I vizi che determinano l’inammissibilità del ricorso. Il rapporto tra il ricorso e la delibera recante la determinazione all’impugnazione

Il rapporto tra il ricorso e la delibera recante la determinazione all’impugnazione è regolato dagli artt. 31-33 della legge n. 87/1953. In particolare, per quanto concerne l’impugnativa di uno Statuto regionale o di una legge regionale da parte dello Stato, l’art. 31, comma 3, prescrive che “la questione di legittimità costituzionale è sollevata, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, anche su proposta della Conferenza Stato-Città e autonomie locali, dal Presidente del Consiglio dei ministri mediante ricorso diretto alla Corte costituzionale e notificato, entro i termini previsti dal presente articolo, al Presidente della Giunta regionale”.

Nella prassi, la deliberazione del Consiglio dei ministri richiama la relazione del Ministro per gli affari regionali, che assume pertanto, in via di fatto, il ruolo di atto fondamentale, come è stato ribadito nella sentenza n. 228, in cui la Consulta ha ribadito che “questa Corte è ferma nel ritenere «che l’omissione di qualsiasi accenno ad un parametro costituzionale nella delibera di autorizzazione all’impugnazione dell’organo politico, comporta l’esclusione della volontà del ricorrente di promuovere la questione al riguardo, con conseguente inammissibilità della questione che, sul medesimo parametro, sia stata proposta dalla difesa nel ricorso» (sentenza n. 239 del 2016;



in senso conforme, ex multis, sentenze n. 154 del 2017, n. 126 del 2017 e n. 265 del 2016)”. La Corte ha, poi, precisato che “tuttavia è stata più volte riconosciuta alla difesa del ricorrente un’ autonomia tecnica «nella più puntuale indicazione dei parametri del giudizio», dal momento che la delibera di impugnazione deve «contenere l’ indicazione delle disposizioni impugnate e la ragione dell’ impugnazione medesima, seppur anche solo in termini generali”, mentre eventualmente spetta all’ Avvocatura generale dello Stato la più puntuale indicazione dei parametri del giudizio, giacché la discrezionalità della difesa tecnica ben può integrare una solo parziale individuazione dei motivi di censura (sentenze n. 365 e n. 98 del 2007, e n. 533 del 2002)» (sentenza n. 290 del 2009; in senso sostanzialmente conforme sentenza n. 118 del 2017)”.

Detti criteri di valutazione sono “complementari e si integrano reciprocamente poiché, tenendo ferma la regola generale della necessaria corrispondenza, quanto al petitum, tra deliberazione ad impugnare e ricorso, essi esprimono una relazione di specialità, quando la chiarezza e l’ univocità delle ragioni espresse nella delibera di impugnazione consentono una sufficiente identificazione dei parametri costituzionali senza sconfinare nella mutatio libelli”.

In sostanza, “l’ autonomia tecnica trova il suo limite nel perimetro delle ragioni espresse nella deliberazione a ricorrere poiché è evidente che non possono essere introdotte censure diverse o ulteriori rispetto a quelle indicate dall’ organo politico”. In tal senso, v. anche la decisione n. 270.

Con la sentenza n. 118, viene in rilievo una eccezione di inammissibilità proposta da parte regionale. L’ eccezione si basava sul mancato inserimento, della delibera della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del riferimento ad un parametro costituzionale.

La Corte costituzionale ha dichiarato la l’ infondatezza della eccezione, in quanto “la relazione del Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport, cui rinvia la delibera del Consiglio dei ministri, ha individuato nell’ art. 73 dello statuto un parametro alla cui luce valutare la legittimità costituzionale della disposizione impugnata”.

Viceversa, nella decisione n. 152, la Corte costituzionale ha dichiarato l’ inammissibilità di una q.l.c. proposta dal Governo per mancata piena corrispondenza tra il ricorso e la delibera del Consiglio dei ministri che l’ ha autorizzato.

Specularmente, l’ impugnativa regionale di una legge statale o di un atto avente forza di legge dello Stato richiede la “previa deliberazione della Giunta regionale” (art. 32, comma 2, l. n. 87/1953), così come è prescritto anche per il ricorso regionale avverso una legge di altra regione ritenuta lesiva della propria competenza (art. 33, comma 3, l. n. 87/1953).

Nella sentenza n. 154, la Corte ha rigettato alcune q.l.c. proposte da parte regionale, in quanto “nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale deve infatti sussistere, a pena d’ inammissibilità, una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l’ organo legittimato si determina all’ impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell’ atto d’ impugnazione (sentenza n. 110 del 2016)”. Inoltre, “per costante giurisprudenza costituzionale, infatti, le deduzioni svolte dai ricorrenti nelle memorie successive al ricorso sono ammissibili solo nei limiti in cui prospettano argomenti a sostegno delle questioni di legittimità costituzionale già promosse e delineate nel ricorso stesso, non già, invece, come nella specie, censure ulteriori. L’ oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via principale è, infatti, limitato alle questioni individuate nell’ atto introduttivo e non può la parte ricorrente prospettare nuove censure dopo l’ esaurimento del termine perentorio per impugnare in via principale le leggi, né modificare o integrare la domanda iniziale, con memorie successivamente depositate (ex plurimis, sentenze n. 272, n. 202, n. 145, n. 65 e n. 64 del 2016, n. 153 del 2015, n. 108 del 2012, n. 169 del 2010)”.

Sulla piena corrispondenza tra la deliberazione e il ricorso, v. anche la decisione n. 170.

Ancora con riguardo alla delibera, nella decisione n. 232, la Corte ha affermato che “solo «l’ omissione di qualsiasi accenno ad un parametro costituzionale nella delibera di autorizzazione all’ impugnazione dell’ organo politico, comporta l’ esclusione della volontà del ricorrente di



promuovere la questione al riguardo, con conseguente inammissibilità della questione che, sul medesimo parametro, sia stata proposta dalla difesa nel ricorso» (sentenza n. 239 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 46 del 2015 e n. 298 del 2013)».

1.2. Segue. La notifica e il deposito del ricorso. Il deposito dell'atto di costituzione in giudizio

Come è ben noto, dalla revisione costituzionale del Titolo V, i termini per ricorrere contro una legge statale (da parte di una Regione o di una Provincia autonoma) e contro una legge regionale (da parte del Governo o di un'altra Regione) sono simmetrici e ammontano, perciò, in entrambi i casi a sessanta giorni dalla data di pubblicazione della legge (v. art. 127 Cost. e artt. 31-33 della l. n. 87/1953).

Una volta notificato, ai sensi del comma 4 dell'art. 31 della L. n. 87/1953, “il ricorso deve essere depositato nella cancelleria della Corte costituzionale entro il termine di dieci giorni dalla notificazione”.

Dal canto proprio, la parte convenuta ha l'onere di costituirsi in giudizio ai sensi dell'art. 19 delle Norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale. In particolare, è stabilito che “la parte convenuta può costituirsi in cancelleria entro il termine perentorio di trenta giorni dalla scadenza del termine stabilito per il deposito del ricorso, con memoria contenente le conclusioni e l'illustrazione delle stesse”.

Tale principio è stato ribadito nella decisione n. 170, in cui la Corte ha dichiarato la tardività del deposito della deliberazione della Giunta di ratifica del decreto presidenziale con cui è stata assunta la determinazione all'impugnativa e, conseguentemente, l'inammissibilità della questione.

Nella decisione n. 173, inoltre, la Corte ha dichiarato inammissibile la costituzione in giudizio della regione Liguria, in quanto avvenuta tardivamente, oltre il termine di cui all'art. 19, comma 3 delle Norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale.

Sempre a proposito della notifica, nella decisione n. 245, la Corte ha ricordato che “l'art. 55 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), che consente all'Avvocatura generale dello Stato di eseguire la notificazione ai sensi della legge 21 gennaio 1994, n. 53 (Facoltà di notificazioni di atti civili, amministrativi e stragiudiziali per gli avvocati e procuratori legali) – ossia direttamente a mezzo del servizio postale, senza l'intermediazione dell'agente notificatore – è pacificamente applicabile anche ai giudizi di legittimità costituzionale (sentenza n. 310 del 2011)”, rigettando una eccezione di parte regionale.

1.3. Segue. Il contenuto necessario del ricorso. La carenza di argomentazione

Nel corso dell'anno 2017, la Corte costituzionale ha ampiamente confermato la propria giurisprudenza sui contenuti necessari dei ricorsi e sui *requisiti di chiarezza e completezza* richiesti per la valida proposizione di una questione di legittimità costituzionale in via principale.

Infatti, è principio consolidato nella giurisprudenza costituzionale, ribadito nella sentenza n. 32, che il ricorso raggiunga quella «soglia minima di chiarezza e di completezza» cui è subordinata l'ammissibilità delle impugnative in via principale. Secondo la Corte, “è onere del ricorrente, pertanto, non solo individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali si lamenta la violazione, ma altresì proporre una motivazione che non sia «meramente assertiva» (sentenza n. 251 del 2015) e che contenga una «specifica e congrua indicazione» (sentenza n. 37 del 2016) delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati”.



Inoltre, nella decisione n. 81, è stato affermato che “il ricorso in via principale deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l’oggetto della stessa, e deve contenere una sia pure sintetica argomentazione di merito a sostegno delle censure (tra le più recenti, sentenze n. 282, n. 273 e n. 265 del 2016)”.

La Corte ha ribadito anche come la parte ricorrente debba illustrare le ragioni di contrasto della disposizione impugnata anche con riguardo al parametro interposto (sent. n. 50); e anche qualora il parametro costituzionale sia l’articolo 117, comma 1, Cost., concernente (anche) il diritto europeo: come affermato nell’ordinanza n. 201, “è pacificamente esclusa l’ammissibilità delle questioni nelle quali non siano specificate le norme interposte violate, lesive del parametro di cui all’art. 117, primo comma, Cost., recanti un mero rinvio all’intero corpo di una direttiva o di un altro atto normativo comunitario (sentenze n. 156 e n. 63 del 2016, n. 311 del 2013, n. 199 del 2012, n. 325 del 2010 e n. 51 del 2006)”.

Va, inoltre, tenuto conto che la Corte ritiene ammissibili questioni formulate sulla base di una delle possibili interpretazioni della disposizione impugnata, come emerge dalla sentenza n. 107, in cui afferma di aver “già chiarito che, a differenza di quanto accade per il giudizio in via incidentale, giudizio concreto e senza parti necessarie, «il giudizio in via principale può concernere questioni sollevate sulla base di interpretazioni prospettate dal ricorrente come possibili» (sentenza n. 412 del 2004; nello stesso senso, sentenza n. 3 del 2016) o «prospettate in termini dubitativi o alternativi» (sentenza n. 189 del 2016). Orientamenti, questi, che sebbene elaborati in riferimento ai requisiti di ammissibilità, servono altresì ad evidenziare che nel giudizio in via d’azione vanno tenute presenti anche le possibili distorsioni applicative di determinate disposizioni legislative; e ciò ancor di più nei casi in cui su una legge non si siano ancora formate prassi interpretative in grado di modellare o restringere il raggio delle sue astratte potenzialità applicative (sentenze n. 449 del 2005, n. 412 del 2004 e n. 228 del 2003)”.

Nella decisione n. 175, la Corte ha dichiarato l’inammissibilità di una q.l.c. “per la non chiara pertinenza del suo petitum alla disposizione censurata” (nel caso di specie, il ricorrente lamentava che l’imposizione di un canone aggiuntivo in materia di concessioni relative al settore energetico contraddicesse il principio della libera concorrenza: senonché, tale articolo non introduce il canone aggiuntivo ma lo presupponeva soltanto).

Per quanto riguarda, invece, i giudizi in via incidentale, giova registrare la dichiarazione di inammissibilità di una questione contenuta nella sentenza n. 30, in quanto il giudice rimettente ha invocato il parametro costituzionale soltanto nel dispositivo, senza motivare la censura nell’ordinanza.

Di rilievo appare, infine, la decisione n. 47. In tale sentenza, la Corte non dichiara l’inammissibilità di una q.l.c. priva di alcuna motivazione: afferma, infatti, la Consulta che “l’art. 120 Cost. è, infine, richiamato, senza motivazione alcuna, solo in dispositivo della ordinanza di rimessione della Commissione tributaria di Bologna; non vi è, pertanto, questione – di contrasto con detto parametro della legge regionale da quella Commissione impugnata – sulla quale questa Corte debba pronunciarsi”.

Nella tabella che segue viene dato conto di tutte le altre pronunce del 2017 in cui la Corte ha dichiarato l’inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per carenza di motivazione oppure ha rigettato una siffatta eccezione di inammissibilità.

| TABELLA N. 1 – Carenza di argomentazione/motivazione/genericità della q.l.c. proposta | | | |
|--|-------------------|-------------------------------------|--|
| N. pronuncia | Resistente | Inammissibilità della q.l.c. | Rigetto dell’eccezione di inammissibilità |
| | | | |



| | | | |
|--------------|---------------|---|---|
| Sent. n. 30 | Calabria | X | |
| Sent. n. 32 | Stato | X | |
| Sent. n. 50 | Liguria | X | |
| Sent. n. 60 | Abruzzo | X | |
| Sent. n. 62 | Valle d'Aosta | X | |
| Sent. n. 67 | Veneto | | X |
| Sent. n. 105 | Puglia | X | |
| Sent. n. 107 | Campania | | X |
| Sent. n. 107 | Campania | X | |
| Sent. n. 114 | Stato | X | |
| Sent. n. 133 | Sicilia | X | |
| Sent. n. 135 | Stato | X | |
| Sent. n. 154 | Stato | X | |
| Sent. n. 161 | Sardegna | X | |
| Sent. n. 169 | Stato | X | |
| Sent. n. 170 | Stato | X | |
| Sent. n. 192 | Stato | X | |
| Sent. n. 196 | Basilicata | X | |
| Sent. n. 197 | Lazio | X | |
| Sent. n. 212 | Stato | X | |
| Sent. n. 231 | Stato | X | |
| Sent. n. 245 | Sardegna | X | |
| Sent. n. 246 | Campania | | X |
| Sent. n. 247 | Stato | | X |
| Sent. n. 247 | Stato | X | |
| Sent. n. 261 | Stato | X | |
| Sent. n. 270 | Stato | | X |

1.4. *Segue.* Le parti del giudizio in via principale e l'oggetto della questione di legittimità costituzionale

Per consolidata giurisprudenza, il giudizio di costituzionalità delle leggi in via d'azione si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle rispettive posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche di fronte alla Corte in via incidentale. Dacché deriva l'inammissibilità di qualunque intervento spiegato da soggetti terzi rispetto a quelli titolari di potestà legislativa, come ribadito, nel corso del 2017, dalle decisioni nn. 31, 85, 98, 118, 157, 170 251 e dalle ordinanze ivi allegate.

Possono costituire oggetto delle questioni di legittimità costituzionale proposte in via principale gli atti legislativi, statali o regionali, oppure le delibere statutarie ai sensi dell'art. 123 Cost. Nessun altro tipo di atto o "comportamento" può entrare nel *thema decidendum* del giudizio in via principale.

In linea di principio, l'intervenuta abrogazione della norma oggetto della q.l.c. non è di per sé in grado di determinare la conseguenza di far venir meno l'oggetto del giudizio (con l'eccezione di quanto rilevato in relazione alla cessazione della materia del contendere; v. Cap. II, par. 1.7).



Si ricorda, peraltro, che oggetto della questione di legittimità costituzionale può essere anche un'intera legge, statale o regionale, a meno che ciò non comporti la genericità delle censure, tale da non consentire l'individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità. Sono, al contrario, ammissibili le impugnative proposte avverso intere leggi inficiate da vizi *in procedendo* oppure caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle medesime censure.

Ciò che è effettivamente avvenuto con la sentenza n. 14, in cui la Corte costituzionale ha accolto il ricorso avverso una intera legge della regione Molise, ricordando che “questa Corte, infatti, ha più volte chiarito che «se “è inammissibile l'impugnativa di una intera legge ove ciò comporti la genericità delle censure che non consenta la individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità”, sono, invece, ammissibili “le impugnative contro intere leggi caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure (da ultimo, si vedano le sentenze n. 238 e n. 22 del 2006, n. 359 del 2003) (così, in particolare, sentenza n. 201 del 2008)”» (sentenza n. 141 del 2010)”. Questo sarebbe anche il caso di specie, in quanto “la legge impugnata è composta di soli tre articoli, il primo ed il terzo dei quali hanno «funzioni meramente accessorie» (sentenza n. 201 del 2008), occupandosi, rispettivamente, di esternare le finalità dell'intervento regionale e di regolare la sua efficacia temporale”.

Sono, invece, limitati i casi in cui la Corte ammette la traslazione della questione di legittimità costituzionale da una disposizione a un'altra (cd. *traslatio iudicii*). Una possibile ipotesi è quella della modifica normativa, in cui occorre verificare se quest'ultima abbia corretto in modo sostanziale l'assetto della norma denunciata oppure se il testo al momento vigente non abbia alterato il *thema decidendum*, ammettendosi solo nel secondo caso la traslazione della questione sulla nuova formulazione del testo legislativo, senza il ricorso ad un'autonoma impugnazione.

Nella sentenza n. 98, la Corte ha rilevato che – nonostante fosse avvenuta *medio tempore* una modifica normativa sulla disposizione oggetto di giudizio, “il contenuto «marginale» della modifica normativa, tenuto conto del perimetro e del tenore della censura proposta dal ricorrente, rendono palese che la stessa non è soddisfattiva dell'interesse di quest'ultimo. Conseguentemente, va operato il trasferimento della questione di costituzionalità sulla nuova formulazione dell'art. 3 (sentenza n. 23 del 2014)”.

1.5. Segue. Il parametro della questione di legittimità costituzionale

Circa il parametro di costituzionalità nel giudizio in via principale, la principale norma di riferimento non può che essere l'art. 127 Cost., stando alla cui lettera “il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione”. Dal canto proprio, anche “la regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge”.

Dal tenore letterale della disposizione è agevolmente deducibile che nel giudizio in via principale il parametro di costituzionalità dovrà consistere in una norma attributiva di competenza (e, quindi, in una norma del Titolo V., nonché in quelle degli Statuti speciali, nei limiti tracciati dall'art. 10 della L. Cost. n. 3/2001, e cioè qualora quelle norme continuino a garantire maggiore autonomia rispetto a quelle costituzionali). Principio, questo, che vale certamente in modo assoluto per le ipotesi in cui siano le regioni e le province autonome a proporre ricorso, ma che vige in misura “attenuata”, qualora sia lo Stato a dar avvio ad un giudizio in via principale.



L'orientamento della Corte sul punto è ormai consolidato ed è stato dalla stessa ribadito anche in numerose pronunce dell'anno 2017, fra cui la sentenza n. 169, in cui la Corte ha ricordato che "Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, le Regioni possono impugnare disposizioni di legge statale facendo valere esclusivamente i profili attinenti al riparto delle competenze, con l'unica eccezione per le questioni che, pur riferite a diversi parametri costituzionali, tuttavia "ridondano" in lesione delle attribuzioni regionali, quando, nel prospettare l'influenza delle asserite violazioni su tale riparto, la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni dell'asserito effetto pregiudizievole (ex plurimis, sentenza n. 178 del 2012)"; nel caso concreto, la Corte ha rigettato l'eccezione di inammissibilità proposta dal Presidente del Consiglio, in quanto la compressione delle attribuzioni regionali "risulta correttamente prospettata" (v. anche la decisione n. 75).

Con riguardo all'art. 10 della l. cost. n. 3/2001, è stato affermato nella sentenza n. 52, in cui la Corte ha ricordato che "l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), limita l'applicabilità dell'art. 117 Cost., nel testo introdotto da quest'ultima legge, alle parti in cui esso assicura forme di autonomia più ampie rispetto alle disposizioni statutarie. Laddove venga sottoposta a censura di legittimità costituzionale una disposizione di legge di un soggetto ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio (...) non può pertanto prescindere dall'indicazione delle competenze legislative assegnate dallo Statuto speciale, tanto più se queste risultino astrattamente pertinenti all'oggetto del giudizio principale (...). L'assenza di tale illustrazione determina l'inammissibilità della censura".

Sempre con riguardo alle autonomie speciali, la Corte costituzionale ha affermato che "«nel caso in cui venga impugnata in via principale la legge di un soggetto ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio, onere di cui è gravato il ricorrente, non può prescindere dall'indicazione delle competenze legislative assegnate dallo statuto» (ex plurimis, sentenza n. 252 del 2016)". Inoltre, "questa Corte ha altresì chiarito che «il ricorrente ben può dedurre la violazione dell'art. 117 Cost. e postulare che la normativa regionale o provinciale impugnata eccede dalle competenze statutarie quando a queste ultime essa non sia in alcun modo riferibile (sentenza n. 16 del 2012)» (sentenza n. 151 del 2015)".

1.6. Segue. L'interesse ad agire quale condizione per l'ammissibilità della questione

Nell'ordinanza n. 1, la Corte costituzionale ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione proposta dalla regione Veneto per sopravvenuta carenza di interesse in concreto ed attuale a coltivare il ricorso, in quanto era stata impugnata una normativa statale che sarebbe stata applicata solo nel caso di inerzia del legislatore regionale. *Medio tempore*, il Consiglio veneto ha adottato il provvedimento legislativo richiesto, il che ha determinato "che il mutamento del quadro normativo sopravvenuto alla proposizione del ricorso incide sulla norma impugnata, impedendo che essa trovi applicazione", rendendo, così, il ricorso, affetto da carenza di interesse.

Inoltre, nella sentenza n. 195, la Corte ha specificato che "il giudizio promosso in via principale è condizionato alla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto (ex multis, sentenze n. 262 del 2016 e n. 118 del 2015)". Nello stesso senso, v. anche le sentenze nn. 182, 235, 237, in cui è stato anche affermato che una norma ripetitiva di una precedente è comunque impugnabile.

Questo non esclude, comunque, "che debba sussistere un interesse attuale e concreto a proporre l'impugnazione, per conseguire, attraverso la pronuncia richiesta, un'utilità diretta e immediata; interesse che, peraltro, nei giudizi in esame consiste nella tutela delle competenze legislative nel rispetto del riparto delineato dalla Costituzione". Se, dunque, da una parte, le Regioni hanno titolo a



denunciare “soltanto le violazioni che siano in grado di ripercuotere i loro effetti sulle prerogative costituzionalmente loro riconosciute (ex plurimis, sentenze n. 68 del 2016 e n. 216 del 2008), dall’altra, ciò è anche sufficiente ai fini dell’ammissibilità delle questioni a tal fine proposte”.

Nella decisione n. 143, la Corte ha rigettato una questione di inammissibilità per carenza di interesse, osservando che “quando la norma censurata è tale da comportare minori entrate alle Regioni, come nel caso di specie, essendo la ricorrente destinataria di risorse del PAC, si giustificano l’interesse processuale al ricorso ed il rigetto dell’eccezione (tra le tante, sentenze n. 97 del 2013 e n. 241 del 2012)”. Altre decisioni in cui viene rigettata la questione di inammissibilità per carenza di interesse, sono, ad es., la n. 41 e la n. 140.

Con la sentenza n. 196, la Corte ha dichiarato inammissibile una q.l.c. proposta dal Governo in quanto “una pronuncia ablatoria, tuttavia, «non potrebbe recare alcuna effettiva utilità al fine della difesa delle posizioni sostanziali [...] fatte valere, atteso che una tale pronuncia, avendo il solo effetto di privare di efficacia la disposizione impugnata, non potrebbe certamente assicurare quella disciplina [...] dalla cui mancata adozione deriva, secondo lo stesso ricorrente, la lesione di dette posizioni» (sentenza n. 199 del 2014). “In ogni caso, “la disciplina asseritamente mancante non «potrebbe essere introdotta con una pronuncia di questa Corte, non potendo essa, evidentemente, sostituirsi al legislatore regionale nell’esercizio della funzione legislativa allo stesso spettante in una materia di legislazione concorrente» (ancora sentenza n. 199 del 2014)”.

Con la sentenza n. 151, la Corte ha dichiarato l’inammissibilità di una q.l.c. proposta dalla regione siciliana avverso una disposizione statale: la stessa, “prospettata in chiave ipotetica, è inammissibile, per carenza di interesse, attesa la evidente non riferibilità della disposizione censurata alle Regioni ad autonomia differenziata, quale è la Regione siciliana, come eccepito dall’Avvocatura dello Stato”.

Con la sentenza n. 154, poi, la Corte ha ribadito che, “per costante giurisprudenza costituzionale, concludere un accordo imposto da una norma di legge mentre la si impugna non comporta alcuna acquiescenza nel giudizio in via principale (così, da ultimo, sentenze n. 141 del 2016, n. 77 del 2015 e n. 98 del 2007)”. Nello stesso senso, v. anche le decisioni n. 169 e 182.

Con riguardo all’impugnativa in via cautelativa – ossia per l’ipotesi in cui l’applicabilità alla ricorrente dell’impugnata disposizione non si dovesse intendere esclusa dal quinto periodo per le parti incompatibili con gli accordi stipulati –, è poi stabilito che “tale modalità di proposizione dei ricorsi non incide sulla loro ammissibilità, atteso che – per costante giurisprudenza costituzionale (da ultimo, sentenze n. 189, n. 159, n. 156 e n. 3 del 2016) – possono trovare ingresso, nel giudizio in via principale, questioni promosse in via cautelativa ed ipotetica, sulla base di interpretazioni prospettate soltanto come possibili, purché non implausibili e comunque ragionevolmente collegabili alle disposizioni impugunate. Nel presente caso, la tecnica normativa utilizzata dal legislatore – il quale, innovando rispetto al passato, ha riunito nel comma 680 (come si evidenzierà meglio infra) la disciplina del concorso finanziario al risanamento dei conti pubblici di tutti gli enti di livello regionale, ad autonomia differenziata e a statuto ordinario – esclude che l’interpretazione delle ricorrenti risulti prima facie implausibile”.

Ancora con riguardo alla possibilità di questioni promosse “in via cautelativa e ipotetica”, cfr. le sentt. nn. 212 e 270.

Nella decisione n. 60, la Corte ha rigettato un’eccezione di inammissibilità della regione resistente, in quanto “siffatta censura involge una disposizione che l’art. 19-bis si trascina, immutata, dal tenore originario dell’art. 14 sempre della legge regionale n. 28 del 2011: il comma 3 dell’art. 19-bis, introdotto dalla disposizione impugnata, coincide, infatti, integralmente con il testo del comma 4-bis dell’art. 14, così come aggiunto allo stesso dall’art. 1, comma 4, della legge regionale n. 49 del 2014, poi abrogato dall’art. 5 della legge impugnata (perché trasposto, come anticipato, all’interno dell’art. 19-bis).Tanto, tuttavia, non ne ostacola l’impugnabilità, per l’inapplicabilità



dell'istituto dell'acquiescenza ai giudizi di impugnazione in via principale atteso che la norma impugnata ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato (in termini la sentenza n. 231 del 2016)". Nello stesso senso, v. anche la decisione n. 98.

Nella decisione n. 156, la regione resistente, costituendosi in giudizio, ha soltanto chiesto il rigetto del ricorso, senza addurre alcuna argomentazione in ordine alle doglianze in esso prospettate. Ebbene, secondo la Corte, ciò non incide sull'ammissibilità della costituzione in giudizio, poiché "questa Corte ha ripetutamente precisato che «l'art. 19, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, in base al quale l'atto di costituzione della parte resistente contiene "le conclusioni e l'illustrazione delle stesse", "mira [...] a stimolare l'apporto argomentativo delle parti, senza che siano prefigurabili conseguenze sanzionatorie nel caso di mancata illustrazione delle conclusioni formulate"» (da ultimo, sentenza n. 64 del 2016)".

Ancora con riguardo all'interesse al ricorso, v. le sentt. nn. 235 e 237.

1.7. La persistenza dell'interesse a ricorrere: la cessazione della materia del contendere e l'estinzione del giudizio

1.7.1. La "contrattazione" fra Stato e Regioni

Una buona parte delle liti fra Stato e Regioni viene superata attraverso il ricorso alla c.d. "contrattazione" (v. figura n. 6, Cap. 1). Secondo questa prassi, per lo più applicata quando ricorrente è il Governo, lo Stato e le Regioni pattuiscono le modifiche necessarie da apportare alla normativa impugnata, così che il ricorso incappi in pronunce di rito di estinzione del processo o di cessazione della materia del contendere. Naturalmente, tali modifiche (o abrogazioni) sono soddisfattive delle pretese del ricorrente.

La possibilità per la Corte di dichiarare estinto il processo o cessata la materia del contendere dipende dal ricorrere di alcuni requisiti. Cominciando dall'istituto dell'estinzione, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, "la rinuncia al ricorso, qualora sia accettata da tutte le parti costituite, estingue il processo".

E', perciò, frequente che vi siano pronunce dichiarative dell'estinzione del processo in cui il Governo rinuncia al ricorso, poiché la Regione resistente ha modificato o abrogato la normativa impugnata e, a sua volta, la Regione stessa accetta la rinuncia, giungendosi così ad una sorta di risoluzione "stragiudiziale" della controversia. Ovviamente, è anche possibile che il rapporto si svolga a parti invertite (e, cioè, che sia la Regione a rinunciare al ricorso).

Inoltre, la Corte può dichiarare estinto il processo senza una formale accettazione dell'atto di rinuncia del ricorrente: ciò avviene quando non vi è stata la costituzione in giudizio dell'ente convenuto, poiché – in siffatte ipotesi –, per giurisprudenza costante della Consulta, è sufficiente la sola rinuncia al ricorso per dichiarare l'estinzione del processo. Anche quando si verifica questa evenienza, di solito, la rinuncia segue una modifica della normativa impugnata.

Ai fini della dichiarazione della cessazione della materia del contendere non è, invece, necessaria alcuna dichiarazione di volontà del ricorrente e del convenuto. Essa ricorre quando la normativa oggetto dell'impugnazione sia stata modificata o abrogata (e – di solito – trattasi di interventi legislativi concordati fra Stato e Regioni).

Peraltro, è anche necessario un *quid pluris*, e cioè che la normativa impugnata non sia mai stata oggetto di applicazione. Ciò, in quanto è sì vero che le parti del processo hanno la facoltà di estinguerlo, ma, qualora non esternino questa volontà, il Giudice costituzionale non potrà evitare di vagliare la costituzionalità della disposizione impugnata per il solo fatto dell'avvenuta abrogazione. Infatti, per giurisprudenza costante della Corte, si è sempre affermato che, in virtù dei persistenti



effetti che la normativa abrogata può spiegare sui rapporti sorti sotto il suo vigore, la sentenza sulla costituzionalità di tale disposizioni non più vigenti non sarebbe *inutiliter data*, poiché capace di incidere su quegli stessi rapporti. Ciò è stato affermato anche nella sentenza n. 8, in cui la Corte ha ritenuto non sussistente la cessazione della materia del contendere con riguardo a una normativa lucana, in quanto – nonostante la sua intervenuta abrogazione – “non sussistono (...) elementi che dimostrino la sua mancata applicazione medio tempore o che ragionevolmente possano indurre ad escluderla. Essa è rimasta in vigore per un lasso di tempo relativamente contenuto (dal 1° ottobre 2015 al 5 marzo 2016), ma, indipendentemente da ciò, rileva, in primo luogo, la sua natura auto-applicativa (ex multis, sentenze n. 149 e n. 16 del 2015) e, in secondo luogo, la circostanza che la disposizione impugnata si pone in parziale continuità normativa con quanto previsto dalla precedente legge reg. Basilicata 19 maggio 1997, n. 27”.

Giova, infine, ricordare quanto affermato dalla Corte costituzionale nella decisione n. 125, per cui “l’intesa in Conferenza unificata non provoca la cessazione della materia del contendere, poiché un’eventuale pronuncia di accoglimento potrebbe comunque «reintegrare l’ordine costituzionale asseritamente violato, venendo a cadere sulla previsione normativa che ha costituito la causa dell’intesa stessa» (sentenza n. 40 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 98 del 2007; nonché, nel senso della persistenza dell’interesse a ricorrere a seguito di intesa, sentenza n. 141 del 2016)”.

1.7.2. Casistica della “contrattazione” fra Stato e Regioni

Nel presente paragrafo si riportano le parti e gli estremi delle pronunce che hanno fatto seguito alla contrattazione fra Stato e Regioni. Esse sono suddivise in due tabelle: nella prima si elencano i casi di dispositivi di cessazione della materia del contendere, seguiti dall’indicazione del resistente in giudizio; nella seconda si segnalano i casi di estinzione del giudizio secondo la stessa tecnica, ma con l’indicazione dei motivi del dispositivo (rinuncia al ricorso seguita dall’accettazione della controparte ovvero rinuncia al ricorso e mancata costituzione in giudizio della resistente).

| TABELLA N. 2 – Casistica della cessazione della materia del contendere nell’ambito della contrattazione fra Stato e Regioni | | | |
|--|-------------------|---------------------|-------------------|
| N. pronuncia | Resistente | N. pronuncia | Resistente |
| Sent. n. 33 | Piemonte | Sent. n. 50 | Liguria |
| Sent. n. 170 | Stato | Sent. n. 234 | Umbria |

| TABELLA N. 3 – Casistica dell’estinzione del giudizio nell’ambito della contrattazione fra Stato e Regioni | | | |
|---|-------------------|--------------------------------|---|
| N. pronuncia | Resistente | Motivi dell’estinzione | |
| | | Rinuncia e accettazione | Rinuncia e mancata costituzione in giudizio della resistente |
| Ord. n. 3 | Sardegna | X | |
| Ord. n. 49 | Stato | X | |
| Ord. n. 63 | Toscana | | X |
| Ord. n. 65 | Stato | X | |
| Ord. n. 78 | Liguria | X | |
| Ord. n. 92 | Basilicata | | X |



| | | | |
|--------------|-----------------------|---|---|
| Sent. n. 107 | Campania | X | |
| Ord. n. 112 | Umbria | | X |
| Ord. n. 115 | Stato | X | |
| Ord. n. 116 | Calabria | X | |
| Sent. n. 126 | Bolzano | X | |
| Ord. n. 146 | Basilicata | | X |
| Ord. n. 156 | Campania | X | |
| Ord. n. 159 | Trento | X | |
| Ord. n. 163 | Friuli-Venezia Giulia | X | |
| Ord. n. 186 | Stato | X | |
| Ord. n. 201 | Umbria | X | |
| Ord. n. 204 | Valle d'Aosta | X | |
| Ord. n. 216 | Valle d'Aosta | | X |
| Ord. n. 220 | Campania | X | |
| Ord. n. 223 | Sicilia | | X |
| Ord. n. 224 | Lombardia | X | |
| Ord. n. 227 | Veneto | X | |

Vi sono, infine, casi in cui, nonostante la c.d. contrattazione abbia portato alla modifica della disposizione impugnata, la Corte è comunque tenuta a emettere una pronuncia di merito in virtù del fatto che, in assenza del meccanismo tipico che conduce all'estinzione del giudizio (rinuncia-accettazione), ad essa è consentito dichiarare cessata la materia del contendere nel solo caso in cui la norma censurata non abbia *medio tempore* ricevuto applicazione.

Da questo punto di vista, è possibile richiamare la sentenza n. 139, in cui la Corte, pur prendendo atto che la modifica normativa della disposizione regionale impugnata sarebbe soddisfattiva delle pretese governative, d'altra parte, ritiene che la declaratoria di cessazione della materia del contendere non possa essere adottata, perché "le norme hanno già trovato applicazione".

2. Brevi cenni ai profili processuali del conflitto di attribuzione fra enti emersi nella giurisprudenza costituzionale 2017

In questa relazione si è già osservato come, nell'ambito della giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale, il conflitto fra enti abbia un ruolo – per così dire – residuale, quanto meno da un punto di vista quantitativo. Si pensi che per questo tipo di giudizio il numero di decisioni della Corte è persino inferiore a quello delle pronunce emesse all'esito dei giudizi in via incidentale che abbiano "rilevanza regionale" (7 contro 16).

Proprio per tale ragione, in questo unico paragrafo, si ritiene opportuno limitarsi a dare brevemente conto delle questioni processuali sorte nell'ambito del conflitto tra enti.

Anzitutto, occorre ricordare che, similmente a quanto avviene nel giudizio in via principale, anche il conflitto intersoggettivo deve essere preceduto da una deliberazione dell'organo ricorrente contenente la determinazione all'impugnazione e recante la precisa indicazione delle questioni che si intendono sottoporre all'attenzione della Corte.

Per quanto riguarda l'ammissibilità del ricorso, la Corte costituzionale ha, anzitutto, riaffermato un principio solido nella propria giurisprudenza – nonché nella legge n. 87 del 1953 – tale per cui il ricorso per conflitto di attribuzione fra Stato e Regioni è proposto per lo Stato dal Presidente del



Consiglio dei ministri o da un Ministro da lui delegato e per la Regione dal Presidente della Giunta regionale in seguito a deliberazione della Giunta stessa.

Con riguardo alla legittimità passiva, la Corte afferma che “l’unico soggetto legittimato a rappresentare lo Stato nel giudizio per conflitto di attribuzione proposto dalle regioni (o dalle province autonome) è il Presidente del Consiglio dei ministri» (ex plurimis, sentenza n. 355 del 1992)”, con ciò ritenendo inammissibile il conflitto nei confronti di un Ministro.

Come affermato nella sentenza n. 230, inoltre, nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, di regola, “non è ammesso l’intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi (ordinanze allegate alle sentenze n. 380 e n. 222 del 2007), ma non può escludersi che l’oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi, il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono dall’esito dello stesso (ordinanza allegata alla sentenza n. 195 del 2007)”.

Con riguardo alla tempestività del ricorso, rileva la decisione n. 10, con cui la Corte ha respinto l’eccezione di inammissibilità del ricorso proposta dallo Stato. Secondo tale eccezione, anziché impugnare la deliberazione oggetto di giudizio, “la Regione avrebbe dovuto impugnare sin dall’inizio la deliberazione n. 251 del 2015, con cui la sezione aveva formulato osservazioni ai fini della regolarizzazione dei rendiconti e con cui già aveva manifestato l’intento di esercitare il potere di controllo”. Tale eccezione è infondata, in quanto “come affermato da questa Corte, riguardo a conflitti analoghi sollevati dalla stessa odierna ricorrente relativi alle deliberazioni della sezione regionale di controllo, la dichiarazione impugnata non può considerarsi meramente consequenziale rispetto alla deliberazione n. 251 del 2015”, rappresentando, quest’ultima, solo un atto endoprocedimentale.

Un’ulteriore condizione dell’azione è il “tono costituzionale” della controversia. Da questo punto di vista viene in rilievo la sentenza n. 10, in cui la Corte osserva che “a conferire tono costituzionale ad un conflitto basta la prospettazione dell’esercizio di un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge, così integrando «un’ipotesi di lamentata carenza di potere in concreto incidente sulle prerogative costituzionali della ricorrente» (sentenze n. 260 e n. 104 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 235 del 2015, n. 263 e n. 137 del 2014)”.

Quanto all’oggetto del giudizio, la Corte ha affermato, nella sentenza n. 150, che “quando il conflitto riguarda atti aventi natura non legislativa, secondo la giurisprudenza costituzionale, occorre che la negazione o la lesione della competenza derivino immediatamente dall’atto denunciato come invasivo, nel senso che esso, qualora sia preceduto da altro che ne costituisca il precedente logico e giuridico, non ne ripeta il contenuto e non ne rappresenti una mera e necessaria esecuzione (ex plurimis, sentenze n. 41 del 2014, n. 181 del 1999, n. 467 del 1997, n. 215 del 1996 e n. 472 del 1995)”. Inoltre, “questa Corte ha inoltre chiarito che è inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione se ha ad oggetto un atto meramente esecutivo di altre disposizioni oggetto di precedente questione di legittimità costituzionale, decisa con sentenza nel senso della non fondatezza (sentenze n. 103 e n. 77 del 2016). Infatti, una volta riconosciute infondate le censure di illegittimità costituzionale rivolte alla norma presupposta, non può riconoscersi alcuna consistenza autonoma alle censure mosse all’atto che si limita a dettare le modalità applicative della norma legislativa (sentenza n. 138 del 1999)”.

Secondo quanto stabilito nella sentenza n. 230, poi, “Non è in discussione, in astratto, l’ammissibilità di ricorsi per conflitto di attribuzione aventi ad oggetto condotte omissive, laddove esse siano realmente idonee a produrre un’immediata violazione o menomazione di attribuzioni costituzionali (sentenze n. 276 del 2007, n. 187 del 1984, n. 111 del 1976). Tale idoneità lesiva è tuttavia assente laddove l’inerzia dell’amministrazione a fronte di un’istanza ad essa rivolta possa essere interpretata solo come una mancata risposta ad una sollecitazione non vincolante e non come



un comportamento omissivo concludente volto a negare attribuzioni costituzionali (sentenza n. 276 del 2007)”.

Con riguardo alla genericità, la decisione n. 10 ha respinto la relativa eccezione di provenienza statale, affermando che la regione ricorrente “specifica sufficientemente quali sarebbero, a suo avviso, le spese oggetto di simile illegittimo controllo”, individuando, dunque, le specifiche attribuzioni lese dall’atto impugnato.

Con l’ordinanza n. 4, la Corte costituzionale ha dichiarato l’estinzione del giudizio in quanto, a seguito di una precedente sentenza e del conseguente annullamento di una norma statale, la regione ricorrente ha rappresentato la sopravvenuta carenza di interesse ad agire, rinunciando all’impugnativa in sede di conflitto; con l’accettazione da parte del Governo a tale rinuncia, la Corte ha potuto dichiarare l’estinzione del giudizio.



CAPITOLO III – PROFILI SOSTANZIALI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le competenze legislative. La potestà esclusiva statale. – 2.1. Moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie (art. 117, comma 2, lett. e). – 2.1.1. La tutela della concorrenza. – 2.1.1.1. La tutela della concorrenza e la autonomia tributaria di regioni e enti locali. – 2.1.1.2. L’operare congiunto della tutela della concorrenza e della tutela dell’ambiente. Il servizio idrico integrato. – 2.1.2. Il sistema tributario e contabile dello Stato. – 2.1.3. L’Armonizzazione dei bilanci pubblici. – 2.2. Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (lett. g). – 2.3. Ordine pubblico e sicurezza (lett. h). – 2.4. Giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa (lett. l). – 2.4.1. L’ordinamento civile. – 2.4.2. L’ordinamento penale. – 2.5. I livelli essenziali delle prestazioni... (lett. m). – 2.6. Legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (lett. p). – 2.6.1. L’intreccio di competenze relative alle disposizioni conseguenti alla legge n. 56/2014. – 2.7. La tutela dell’ambiente e dell’ecosistema (lett. s). – 2.7.1. La tutela dell’ambiente (lett. s) e le interferenze con la “caccia”. – 2.7.2. La pianificazione. – 3. Le competenze legislative. La potestà concorrente fra Stato e Regioni. – 3.1. La tutela della salute. – 3.2. La protezione civile. – 3.3. Il governo del territorio. – 3.3.1. Il governo del territorio e l’ordinamento civile. – 3.3.2. Il governo del territorio e la protezione civile. – 3.3.3. Il governo del territorio e il turismo. – 3.4. Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia. – 3.4.1. La produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia e la tutela della concorrenza. – 3.5. Il coordinamento della finanza pubblica. – 4. Le competenze legislative. La potestà residuale regionale. – 4.1. Il commercio. – 4.2. La caccia. – 4.3. L’organizzazione amministrativa regionale. – 4.4. Il demanio marittimo. – 5. La potestà regolamentare (art. 117, comma 6, Cost.). – 6. L’attrazione in sussidiarietà (art. 118 Cost.). – 7. L’autonomia finanziaria regionale (art. 119 Cost.). L’autonomia finanziaria speciale. – 8. Il principio di leale collaborazione (art. 120 Cost.). – 9. Il potere sostitutivo dello Stato (art. 120 Cost.). – 10. I principi di eguaglianza, di ragionevolezza e di proporzionalità (art. 3 Cost.). – 11. La libertà religiosa (art. 19 Cost.). – 12. La riserva di legge in materia tributaria (art. 23 Cost.). – 13. La decretazione d’urgenza (art. 77 Cost.). – 14. L’obbligo di copertura finanziaria (art. 81, comma 3, Cost.). – 15. Lo *spoils system* (art. 97 Cost.). – 16. La violazione del giudicato costituzionale (art. 136 Cost.). – 17. Le autonomie speciali. – 18. L’Attuazione del pareggio di bilancio (l. cost. n. 1/2012).

1. Premessa

Il presente questo capitolo mira alla sistematizzazione della giurisprudenza costituzionale 2017, attraverso il raggruppamento per tematiche analoghe o vicine e l’esame congiunto di tutte le più rilevanti questioni di merito risolte dal giudice delle leggi nell’anno oggetto di indagine.

La prima parte del capitolo sarà suddivisa in maniera tale da coincidere con il criterio con cui l’art. 117 Cost. disciplina il riparto delle competenze (rispettivamente: potestà esclusiva statale, potestà concorrente fra Stato e Regioni e potestà residuale delle Regioni).



Occorre avvertire che non a tutte le competenze elencate nell'art. 117 Cost. è stato dedicato un autonomo paragrafo, giacché o non vi sono state pronunce sul punto nel 2017 ovvero la loro rilevanza (quantitativa e/o qualitativa) non è stata tale da indurre a procedere in questo senso. Da questo punto di vista, si segnala sin d'ora la brevità del paragrafo dedicato alla potestà legislativa residuale regionale (art. 117, comma 4, Cost.), in ragione della scarsissima rilevanza della stessa nel corso del 2017 (v. Cap. I) e della circostanza che la maggior parte delle questioni sollevate in riferimento ad essa sono state prevalentemente ricondotte dalla Corte ad altra tipologia di competenza.

Esaurita questa disamina, viene lasciato spazio alle questioni attinenti ai parametri costituzionali diversi da quelli appena menzionati.

2. Le competenze legislative. La potestà esclusiva statale

2.1. Moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie (art. 117, comma 2., lett. e, Cost.)

2.1.1. La tutela della concorrenza

Con la decisione n. 40, viene in rilievo l'articolo 14, comma 8, della legge della regione Puglia n. 17/2005, che prevede che “[i] PCC [Piani comunali delle coste], compatibilmente con gli indirizzi del PRC [Piano regionale delle coste] di cui al comma 2 dell'articolo 3 e le direttive e norme di salvaguardia di cui ai commi 1, 2, 3, 5, 6 e 10 del presente articolo, individuano nella quota concedibile l'intera superficie o parte di essa non inferiore al 50 per cento delle aree demaniali in concessione, confermandone la titolarità, fatte salve le circostanze di revoca e decadenza di cui all'articolo 12. Il Piano, anche in deroga ai limiti di cui al comma 5, individua apposite aree demaniali da destinare alla variazione o traslazione dei titoli concessori in contrasto con il PCC”. La Corte costituzionale analizza, qui, la seconda parte di tale disposizione, dichiarando fondata la questione in relazione alla materia della tutela della concorrenza. In particolare, secondo la Consulta, “la disciplina dei termini di scadenza delle concessioni demaniali marittime incide sull'ingresso di altri potenziali operatori economici nel mercato e rientra nella materia «tutela della concorrenza» (sentenze n. 171 del 2013, n. 213 del 2011, n. 340, n. 233 e n. 180 del 2010). E questa Corte ha già chiarito (sentenza n. 49 del 2014) che in materie di competenza esclusiva dello Stato, come quella ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., sono «inibiti alle Regioni interventi normativi diretti ad incidere sulla disciplina dettata dallo Stato, finanche in modo meramente riproduttivo della stessa (sentenza n. 245 del 2013, che richiama le sentenze n. 18 del 2013, n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006)».

Proprio con riferimento alle concessioni già in essere alla data di entrata in vigore del d.l. n. 194 del 2009, la costante giurisprudenza costituzionale (da ultimo, sentenza n. 195 del 2015) afferma che la novazione della fonte, con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale, costituisce causa di illegittimità costituzionale della norma regionale (sentenza n. 35 del 2011), derivante non dal modo in cui essa ha disciplinato, ma dal fatto stesso di aver disciplinato una materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenza n. 18 del 2013)”.

Con la decisione n. 98, invece, la Corte costituzionale ha affrontato la tematica relativa agli orari e ai giorni di chiusura degli esercizi commerciali. In particolare, in tale decisione, la Corte ha affermato che “la normativa statale volta all'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali, oltre ad attuare un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche a beneficio dei consumatori,



favorisce «la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore. Si tratta, dunque, di misure coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale del mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale» (sentenza n. 104 del 2014, che riprende le sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012)".

Nella medesima sentenza, la Consulta ha affermato anche di aver ricordato “con la sentenza n. 8 del 2013, «i principi di liberalizzazione presuppongono che le Regioni seguino ad esercitare le proprie competenze in materia di regolazione delle attività economiche», sia pure «in base ai principi indicati dal legislatore statale». Tale orientamento – sottolinea la medesima decisione – non esclude ogni intervento legislativo regionale, purché siano fatte salve «le regolamentazioni giustificate da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario» che siano «adeguate e proporzionate alle finalità pubbliche perseguite», così da «garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l'utilità sociale e con gli altri principi costituzionali»”: secondo la giurisprudenza “ non sussiste, comunque, una potestà statale esclusiva in materia di incentivi e aiuti alle imprese (sentenza n. 63 del 2008). Infatti, anche la legislazione regionale, volta a prevedere contributi e aiuti può ritenersi conforme al riparto costituzionale delle materie, qualora sia coerente con la disciplina del diritto dell'Unione europea sugli aiuti di Stato (sentenza n. 217 del 2012). Detti incentivi alle imprese, peraltro, quando consentiti, «lo sono normalmente in deroga alla tutela della concorrenza» (così la già citata sentenza n. 63 del 2008)".

Con riferimento alla materia della tutela della concorrenza, occorre far riferimento anche alla decisione n. 157. In tale decisione, viene scrutinata una disposizione di legge toscana avente ad oggetto le concessioni demaniali marittime, in cui la Corte ha affermato, anzitutto, come “la disciplina concernente il rilascio delle concessioni su beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali, attribuiti alla competenza sia statale che regionale (da ultimo, sentenza n. 40 del 2017)". La Consulta ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni regionali, in quanto la titolarità di determinati beni demaniali marittimi è stata devoluta alle Regioni (artt. 3, comma 1, lettera a e 5, comma 1, lettera a). Il trasferimento è stato “tuttavia condizionato alla emanazione di specifici decreti del Presidente del Consiglio dei ministri volti alla individuazione dei singoli beni e alla conseguente traslazione della relativa proprietà; decreti allo stato non adottati”. E ciò rende, dunque, “ancora attuale la divaricazione tra titolarità dei beni demaniali in oggetto e competenze amministrative inerenti alla gestione degli stessi (si veda la sentenza n. 22 del 2013)".

In secondo luogo “va ribadito che secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime devono essere stabiliti nell'osservanza dei «principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale» (sentenza n. 213 del 2011, da ultimo ribadita dalla citata sentenza n. 40 del 2017); ambiti da ritenersi estranei, in via di principio, alle possibilità di intervento legislativo delle Regioni”.

Inoltre, osserva la Corte, “le disposizioni oggetto di censura disciplinano due profili fondamentali dell'affidamento concessorio in disamina, tra loro strettamente collegati”, in quanto riguardano, “da un lato, la fase di cessazione – per intervenuta scadenza del rapporto – delle concessioni in essere, la disciplina delle utilità correlate all'attività di impresa e delle aspettative patrimoniali del concessionario uscente”. Riguardano, dall'altro lato, “gli obblighi che dovrà assumere il nuovo concessionario in conseguenza dell'avvenuto subentro”.

La disciplina legislativa statale di riferimento, “contenuta nel codice della navigazione, in caso di ordinaria definizione del rapporto, non assegna alcun rilievo alle componenti economico-aziendali dell'impresa del concessionario uscente; le stesse realizzazioni non amovibili, se acquisite dal demanio ai sensi dell'art. 49 cod. nav., non comportano oneri destinati a gravare sul nuovo concessionario”.



In altre parole, “le disposizioni censurate, anche prescindendo dal merito delle scelte normative, introducono evidenti novità nella regolamentazione delle situazioni patrimoniali conseguenti alla cessazione, per scadenza del termine, delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, differenziando la disciplina della Regione resistente da quella prevista per il resto del territorio nazionale”. Tali considerazioni portano a ritenere fondata la censura prospettata con riferimento alla lettera e), del secondo comma, dell’art. 117 Cost.

2.1.1.1. La tutela della concorrenza e la autonomia tributaria di regioni e enti locali

Con la sentenza n. 47, la Corte dichiara non fondate le questioni sollevate con riguardo a due disposizioni analoghe di Emilia Romagna e Toscana. Tali norme, per cui “la trascrizione presso il PRA del provvedimento di fermo derivante dalla procedura di riscossione coattiva di crediti di natura pubblicistica non esplica effetti ai fini della interruzione e sospensione dell’obbligo tributario»” contrasterebbero, secondo la rimettente, con gli «articoli 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione – in relazione all’articolo 5, comma 36, del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953 (Misure in materia tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1983, n. 53 – e 119, secondo comma, della Costituzione», per le medesime ragioni per le quali la sentenza n. 288 del 2012 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di altra norma regionale ritenuta di analogo contenuto (art. 10 della legge della Regione Marche 28 dicembre 2011, n. 28, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012/2014 della Regione (Legge finanziaria 2012)»). La Corte ha rigettato la questione di legittimità rilevando come diversi siano i presupposti attuali da quelli da cui è scaturita la decisione del 2012. La Corte, in particolare, distingue tra fermo amministrativo – ossia, propriamente “il fermo del veicolo disposto dall’Autorità di pubblica sicurezza ovvero dalla Polizia stradale o comunale. Ai sensi dell’art. 214 (Fermo amministrativo del veicolo), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) esso consegue ora quale misura accessoria, unitamente ad altre sanzioni, a gravi violazioni di norme dello stesso codice. Si tratta di misura che comporta la cessazione della circolazione del veicolo con l’obbligo di custodia in luogo non sottoposto a pubblico passaggio ed apposizione su di esso di apposito sigillo; il trattenimento del documento di circolazione presso l’organo di polizia; l’obbligo di rimozione e trasporto in un apposito luogo di custodia, ove si tratti di ciclomotori e motocicli; e la confisca, oltre all’applicazione di sanzioni penali ed amministrative, in caso di circolazione del mezzo con elusione del provvedimento di fermo” – e il fermo fiscale, “una misura cautelativa provvisoria, con effetti indiretti di conservazione della garanzia patrimoniale, che l’agente incaricato della riscossione di crediti di enti pubblici può adottare, a sua discrezione, in alternativa alla immediata attivazione delle procedure esecutive, allo scopo di indurre il debitore ad un adempimento spontaneo, che gli consenta di ottenere la rimozione del fermo. Fermo, quest’ultimo, che comunque non comporta la materiale sottrazione della vettura alla disponibilità del proprietario; non gli impedisce di trasferirla a terzi con atto di alienazione (con traslazione, ovviamente, del vincolo); e, in caso di elusione del divieto di circolazione, dà luogo all’applicazione di una sanzione pecuniaria al proprietario, ma non anche al sequestro del mezzo”. La sentenza rileva come solo al secondo non poteva riferirsi la norma di esenzione del 1982, in quanto solo successivamente il decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l’anno 1997), ha introdotto detta diversa ipotesi di fermo, all’interno dell’art. (91-bis, poi rifluito nell’art.) 86, del d.P.R. n. 602 del 1973, come misura di garanzia del credito di enti pubblici e non come sanzione conseguente a violazione di norme del codice della strada.



Secondo la Consulta, “l’esclusa sospensione dell’obbligo di pagamento della tassa automobilistica durante il periodo di fermo della vettura disposto dall’agente della riscossione – quale si rinviene nelle due leggi regionali impugnate dai giudici a quibus – non si pone, dunque, in contrasto con la esenzione dal tributo (nella diversa ipotesi di fermo disposto dall’autorità amministrativa o da quella giudiziaria) prevista, in via di eccezione, dal d.l. n. 953 del 1982, e rientra, invece, nella regola – innovativamente introdotta dallo stesso – che vuole quel tributo correlato non più alla circolazione, ma alla proprietà del mezzo”. Ciò è sufficiente, dunque, per escludere la illegittimità costituzionale delle normative regionali.

2.1.1.2. L’operare congiunto della tutela della concorrenza e della tutela dell’ambiente. Il servizio idrico integrato

Con la decisione n. 93, la Corte costituzionale ha ribadito alcuni principi, già noti nella sua pregressa giurisprudenza, in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell’ambiente con riguardo al servizio idrico integrato (SII).

La Corte, anzitutto, ricorda che, ai sensi dell’art. 149-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, “«[I]’affidamento diretto può avvenire a favore di società interamente pubbliche, in possesso dei requisiti prescritti dall’ordinamento europeo per la gestione in house [...]»». In base alla giurisprudenza comunitaria, rientra nella nozione di in house providing l’affidamento a società a totale partecipazione pubblica sulle quali gli enti titolari del capitale sociale esercitano un controllo analogo a quello esercitato sui propri organi e apparati e che realizzano la parte prevalente della propria attività per gli enti controllanti (a partire dal noto caso Teckal, Corte di Giustizia dell’Unione europea, 18 novembre 1999, in causa C -107/98). I presupposti che legittimano l’in house providing sono codificati dall’art. 12 della direttiva 24/2014/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 (sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE) e, da ultimo, attuati con l’art. 5 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull’aggiudicazione dei contratti di concessione sugli appalti pubblici e sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture), e l’art. 16 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica)”.

Inoltre, “la tassatività dei requisiti dell’in house esclude che la legge regionale possa definire diversamente i presupposti necessari per qualificare l’affidamento di un servizio a una società partecipata come scelta di autoorganizzazione”; viceversa, la normativa impugnata operava in tal modo, ponendosi, dunque, in contrasto con il diritto europeo.

In secondo luogo, la Corte considera l’art. 151 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale attribuisce all’AEEGSI il compito di definire, nell’ambito della convenzione tipo, «i criteri e le modalità di applicazione delle tariffe determinate dall’ente di governo dell’ambito e del loro aggiornamento annuale, anche con riferimento alle diverse categorie di utenze» (lettera e), nonché «le penali, le sanzioni in caso di inadempimento e le condizioni di risoluzione secondo i principi del codice civile» (lettera o). Ebbene, tale norma, secondo la Consulta, “è diretta a preservare l’equilibrio economico-finanziario della gestione e ad assicurare all’utenza efficienza e affidabilità del servizio”, con la conseguente impossibilità per le norme regionali di disporre in maniera discordante.

Ancora, la Corte analizza una disposizione regionale secondo cui, «[a] fine di salvaguardare le forme e le capacità gestionali esistenti, i comuni possono provvedere alla gestione in forma diretta e pubblica del servizio idrico, in forma associata, anche ai sensi dell’articolo 30 del decreto



legislativo 18 agosto 2000, n. 267, attraverso la costituzione di sub-ambiti ai sensi dell'articolo 3, comma 3, lettera i), composti da più comuni facenti parte dello stesso Ambito territoriale ottimale, che possono provvedere alla gestione unitaria del servizio». La Corte osserva, anzitutto, che «la disciplina concernente le modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica va ricondotta all'ambito della tutela della concorrenza, «tenuto conto degli aspetti strutturali e funzionali suoi propri e della sua diretta incidenza sul mercato» (sentenze n. 134 del 2013 e n. 325 del 2010), e quindi rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato»; inoltre, ritiene che «consentendo la costituzione di sub-ambiti, inoltre, la norma regionale impugnata viola anche sotto un altro profilo la riserva statale di disciplina delle materie della «tutela della concorrenza» e della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema». La soluzione adottata dal legislatore regionale si pone invero in contrasto insanabile con l'invocata normativa interposta, costituita dall'art. 147 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 2, comma 13, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), prevede che i servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche), e che le regioni possono modificare le delimitazioni degli ATO per migliorare la gestione del servizio idrico integrato, purché ne sia assicurato lo svolgimento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto dei principi, rilevanti in questa sede, di unitarietà della gestione e superamento della frammentazione verticale delle gestioni, nonché di adeguatezza delle dimensioni gestionali in base a parametri fisici, demografici e tecnici». Ancora con riguardo alle competenze legislative statali, la Consulta prosegue affermando di aver chiarito che «che la disciplina diretta al superamento della frammentazione verticale della gestione delle risorse idriche, con l'assegnazione a un'unica Autorità preposta all'ambito delle funzioni di organizzazione, affidamento e controllo della gestione del servizio idrico integrato, è ascrivibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, essendo essa diretta ad assicurare la concorrenzialità nel conferimento della gestione e nella disciplina dei requisiti soggettivi del gestore, allo scopo di assicurare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del servizio (sentenze n. 325 del 2010 e n. 246 del 2009). Al contempo, la stessa disciplina ricade nella sfera di competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente in quanto «l'allocazione all'Autorità d'ambito territoriale ottimale delle competenze sulla gestione serve a razionalizzare l'uso delle risorse idriche e le interazioni e gli equilibri fra le diverse componenti della «biosfera» intesa «come 'sistema' [...] nel suo aspetto dinamico» (sentenze n. 168 del 2008, n. 378 e n. 144 del 2007)» (sentenza n. 246 del 2009)».

In un passaggio successivo della medesima sentenza, il giudice delle leggi pone un altro principio. In particolare, sottolinea che «l'uniforme metodologia tariffaria adottata dalla legislazione statale garantisce, in primo luogo, un trattamento uniforme alle varie imprese operanti in concorrenza tra loro, evitando che si producano arbitrarie disparità di trattamento sui costi aziendali, conseguenti a vincoli imposti in modo differenziato sul territorio nazionale. Il nesso della previsione con la tutela della concorrenza si spiega anche perché la regolazione tariffaria deve assicurare l'equilibrio economico-finanziario della gestione e l'efficienza e affidabilità del servizio (art. 151, comma 2, lettere c, d, e, del codice dell'ambiente) attraverso il meccanismo di price cap (artt. 151 e 154, comma 1, del codice dell'ambiente), «diretto ad evitare che il concessionario [recte: gestore] unico abusi della sua posizione dominante» (sentenza n. 246 del 2009, che richiama anche le sentenze n. 335 e n. 51 del 2008)».

Sotto altro profilo, «attraverso la determinazione della tariffa il legislatore statale fissa livelli uniformi di tutela dell'ambiente, perseguendo la finalità di garantire la tutela e l'uso delle risorse idriche secondo criteri di solidarietà e salvaguardando così la vivibilità dell'ambiente e le aspettative e i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale. La finalità



della tutela dell'ambiente è anche posta alla base della scelta delle tipologie dei costi che la tariffa è diretta a recuperare, tra i quali il legislatore ha incluso espressamente quelli ambientali”.

Inoltre, con riguardo a disposizioni regionali che riservano a organi della regione poteri di approvazione e modulazione delle tariffe, “questa Corte ha già precisato che la normativa regionale, allorché incida sulle attribuzioni dei soggetti preposti alla regolazione tariffaria del servizio idrico integrato, sottraendo parte della competenza ad essi riservata dagli artt. 154 e 161 del d.lgs. n. 152 del 2006, per ciò stesso deve ritenersi illegittima, senza che, in tale contesto, possa essere rivendicata la competenza legislativa regionale in materia di servizi pubblici locali (sentenza n. 29 del 2010)”.

Le norme regionali impugnate, dunque, “attribuendo alla Giunta regionale il compito di definire e approvare i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto e alla fognatura, si pongono in aperto contrasto con la disciplina statale che detta le funzioni e le sfere di competenza relative alla regolazione tariffaria del SII”.

Infine, viene in rilievo una norma che prevede l'istituzione di un Fondo di solidarietà a sostegno dei soggetti meno abbienti, destinato ad essere alimentato per il primo anno attraverso le risorse derivanti dalla tariffa del servizio idrico integrato, e successivamente «mediante un accantonamento a carico del gestore, nella misura pari allo 0,2 per cento del fatturato complessivo annuo». Secondo la Consulta, poiché “le finalità della tutela della concorrenza e dell'ambiente vengono in rilievo anche in relazione alla scelta delle tipologie dei costi che la tariffa è diretta a recuperare, si deve concludere che la norma impugnata invade la competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost.”.

Tuttavia, queste conclusioni non escludono “che le regioni possano introdurre misure sociali di accesso alla risorsa idrica che non interferiscano con la materia tariffaria e che si coordinino con le misure di analoga funzione previste a livello nazionale. Non è invero inutile ricordare che, recentemente, l'art. 60 della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali), dettato in tema di tariffa sociale del servizio idrico integrato, prevede che l'AEEGSI, «al fine di garantire l'accesso universale all'acqua, assicura agli utenti domestici del servizio idrico integrato in condizioni economico-sociali disagiate l'accesso, a condizioni agevolate, alla fornitura della quantità di acqua necessaria per il soddisfacimento dei bisogni fondamentali, sentiti gli enti di ambito nelle loro forme rappresentative, sulla base dei principi e dei criteri individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri [...]» (comma 1), e che la stessa Autorità, al fine di assicurare la copertura degli oneri conseguenti, «definisce le necessarie modifiche all'articolazione tariffaria per fasce di consumo o per uso determinando i criteri e le modalità per il riconoscimento delle agevolazioni» (comma 2)”.

A non dissimili conclusioni è pervenuta, poi, la Corte nella sentenza n. 173, secondo la quale “questa Corte, in diverse occasioni, ha avuto modo di scrutinare norme di leggi regionali aventi ad oggetto la disciplina degli ambiti territoriali ottimali attraverso i quali viene gestito il servizio idrico integrato. Per costante giurisprudenza costituzionale, si tratta di interventi riconducibili alla competenza statale in materia sia di «tutela dell'ambiente» sia di «tutela della concorrenza» (sentenze n. 32 del 2015, n. 62 del 2012). Allo Stato, infatti, spetta la disciplina del regime dei servizi pubblici locali, vuoi per i profili che incidono in maniera diretta sul mercato, vuoi per quelli connessi alla gestione unitaria del servizio (da ultimo, sentenza n. 160 del 2016)”.

Con particolare riferimento al Servizio idrico integrato, poi, “la competenza in materia di tutela della concorrenza consente allo Stato di intervenire per «superare situazioni di frammentazione e [...] garantire la competitività e l'efficienza» del settore (sentenze n. 32 del 2015 e n. 325 del 2010)”.



La Corte ha affermato, inoltre, che “la ricerca della dimensione ottimale dell’ATO, all’interno del quale viene erogato il servizio, consente di identificare «l’estensione geografica che meglio permette di contenere i costi della gestione», favorendo l’apertura del mercato in una prospettiva competitiva (sentenza n. 160 del 2016 e, in senso conforme, sentenza n. 134 del 2013)”.

Secondo la Consulta, la normativa statale “stabilisce che «i servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni» le quali, «con delibera», provvedono ad individuare gli enti di governo d’ambito (art. 147, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006). Alle Regioni è attribuita la facoltà di modificare la dimensione degli ATO, che tuttavia deve essere «di norma non inferiore almeno a quella del territorio provinciale» (art. 3-bis del d.l. n. 138 del 2011, come convertito in legge). La deroga delle dimensioni definite dalla legislazione statale è possibile, ma deve rispettare i criteri stabiliti dalla stessa, costituiti dall’unità del bacino idrografico, dall’unicità e dall’adeguatezza della gestione (comma 2 del citato art. 147). La deroga, inoltre, è consentita purché la Regione motivi la scelta «in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, anche su proposta dei comuni [...]» (comma 1 del citato art. 3-bis)”.

Ebbene, dal dato normativo si “evince che la facoltà della Regione di intervenire in materie ascrivibili alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, quali la «tutela della concorrenza» e la «tutela dell’ambiente», implica la possibilità di derogare alla disciplina definita dalla legge statale sulle dimensioni ottimali degli ambiti territoriali, nel rispetto del modulo procedimentale e dei criteri fissati dalla legislazione stessa, motivando la scelta compiuta in modo da garantire la controllabilità della discrezionalità esercitata nelle competenti sedi giurisdizionali”.

Le disposizioni impugnate, “omettendo ogni riferimento ai criteri necessari per discostarsi dalla norma statale, sono lesive della normativa interposta, arrecando un vulnus alla potestà legislativa esclusiva dello Stato nelle materie di cui all’art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost.”.

2.1.2. Il sistema tributario e contabile dello Stato

Con la decisione n. 85, la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità di una disposizione di legge pugliese. In particolare, la Consulta ha osservato che “secondo il costante orientamento di questa Corte, «la disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi rientra nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e, di conseguenza, l’esercizio della potestà legislativa delle regioni riguardo a tale tributo è ammesso solo nei limiti consentiti dalla legge statale. Si tratta, infatti, di un tributo che va considerato statale e non già “proprio” della Regione, nel senso di cui al vigente art. 119 Cost., senza che in contrario rilevino né l’attribuzione del gettito alle regioni ed alle province, né le determinazioni espressamente attribuite alla legge regionale dalla citata norma statale (sentenze n. 397 e n. 335 del 2005, concernenti lo stesso tributo speciale oggetto del presente giudizio; v., analogamente, a proposito delle tasse automobilistiche e dell’IRAP, le sentenze n. 431, n. 381 e n. 241 del 2004, n. 311, n. 297 e n. 296 del 2003; v. altresì, in generale, le sentenze n. 37 e n. 29 del 2004)» (sentenza n. 413 del 2006; nello stesso senso, sentenza n. 412 del 2006)”.

La disposizione regionale censurata, inoltre, “applica al medesimo presupposto d’imposta l’aliquota massima, anziché quella ridotta, e si pone così in netto contrasto con la norma statale, espressione della competenza esclusiva ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.”. Di qui deriva l’illegittimità costituzionale della norma impugnata.

Con la decisione n. 245, la Corte ha riaffermato il principio per cui “non vi è dubbio che, alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte, i tributi regionali e locali derivati, in quanto istituiti e regolati dalla legge dello Stato, conservano inalterata, nonostante la destinazione del



gettito a un ente territoriale, la loro natura di tributi erariali (così come pacifica è, ovviamente, tale natura in relazione ai tributi compartecipati). La disciplina dell'accertamento e della riscossione di tali tributi rientra pertanto nella competenza legislativa esclusiva statale (ex plurimis, sentenze n. 280 del 2016, n. 67 del 2015, n. 121 e n. 97 del 2013) e l'esercizio della potestà legislativa regionale in materia è ammesso nei soli limiti consentiti dalla stessa legge statale (sentenza n. 85 del 2017)". Cionondimeno, non viene dichiarata l'illegittimità della norma impugnata – che include, tra le competenze attribuite all'agenzia Sarda Entrate, il «controllo delle entrate» regionali, non solo di quelle derivanti da tributi propri regionali, ma anche di quelle provenienti da tributi devoluti, compartecipati e regionali derivati – in quanto la stessa “include, tra le competenze attribuite all'ASE, il «controllo delle entrate» regionali, non solo di quelle derivanti da tributi propri regionali, ma anche di quelle provenienti da tributi devoluti, compartecipati e regionali derivati”. Conseguentemente, “la disposizione impugnata si limita a prevedere una forma di verifica (interna all'amministrazione regionale) circa l'esatta quantificazione dell'ammontare delle compartecipazioni ai tributi erariali spettante alla Regione. Tale attività di controllo sulla corretta esecuzione degli obblighi statali derivanti dal regime di compartecipazione in nessun modo lede le competenze legislative statali in materia di sistema tributario”.

Nella sentenza n. 261, la Corte ha riaffermato il principio “secondo cui la disciplina dell'importo del diritto annuale camerale non concerne il funzionamento delle camere di commercio, bensì la «misura del diritto camerale»; quindi, è ascrivibile alla materia del «sistema tributario» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), spettante alla competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 29 del 2016). È stato infatti sottolineato che il diritto camerale in questione ha natura di tributo, istituito e regolato per legge dello Stato, «rispetto al quale la determinazione dell'aggiornamento, della riscossione e della ripartizione della misura è affidata (ai sensi dell'art. 18, commi 4 e seguenti, della legge n. 580 del 1993) al Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite l'Unioncamere e le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale». La richiamata sentenza ha, inoltre, precisato che, poiché «il diritto di cui trattasi non è riconducibile all'autonomia impositiva delle Camere di commercio, dal momento che a tali enti (estranei alla categoria degli enti locali) è attribuita soltanto la riscossione della prestazione patrimoniale, va, altresì, escluso che esso possa essere considerato “tributo locale”»”.

2.1.3. L'Armonizzazione dei bilanci pubblici

Con riguardo alla materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, la sentenza n. 80 costituisce una rilevante decisione in merito. In tale caso, ad essere impuginate sono numerose norme della legge n. 17 del 2015 della provincia autonoma di Bolzano, recante “Ordinamento finanziario e contabile dei comuni e delle comunità comprensoriali”. Nella pronuncia in questione, la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità di quasi tutte le norme impuginate, esprimendo alcuni principi, che vengono di seguito riportati.

Anzitutto, la Consulta ha ricordato di aver già messo in luce il carattere polifunzionale dell'armonizzazione dei conti pubblici: “l'armonizzazione in «un ambito finanziario astrattamente riferibile a più interessi costituzionali protetti, trova la sua ragione nella disciplina di specifiche prerogative dell'ente territoriale e nella “omogeneizzazione” di dette prerogative attraverso modalità di “espressione contabile” le quali devono essere compatibili con le regole indefettibili poste a tutela della finanza pubblica, in attuazione di una pluralità di precetti costituzionali [...]». Rispetto alle altre competenze legislative dello Stato in materia finanziaria [...] può dirsi che l'armonizzazione – ancorché finalizzata a rendere i documenti contabili delle amministrazioni pubbliche omogenei e confrontabili – dopo la legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in



materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), e la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che ne ha sancito il passaggio dalla competenza concorrente a quella esclusiva dello Stato, ha assunto gradualmente una sua fisionomia più ampia e rigorosa attraverso la legislazione ordinaria ed in particolare, per quel che riguarda gli enti territoriali, attraverso il d.lgs. n. 118 del 2011. Il nesso di interdipendenza che lega l'armonizzazione alle altre materie, e la conseguente profonda e reciproca compenetrazione, hanno comportato che proprio in sede di legislazione attuativa si sia verificata un'espansione della stessa armonizzazione ad ambiti di regolazione che si pongono nell'alveo di altri titoli di competenza, nominati ed innominati. In sostanza, la stretta compenetrazione degli ambiti materiali ha reso inseparabili alcuni profili di regolazione. Così, a titolo esemplificativo, si può affermare che l'armonizzazione si colloca contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al coordinamento della finanza pubblica: infatti, la finanza pubblica non può essere coordinata se i bilanci delle amministrazioni non hanno la stessa struttura e se il percorso di programmazione e previsione non è temporalmente armonizzato con quello dello Stato. [... Nel] d.lgs. n. 118 del 2011, quale norma interposta [in tema di armonizzazione], vengono richiamate disposizioni ascrivibili, sotto il profilo teleologico, sia al coordinamento della finanza pubblica, sia alla disciplina degli equilibri di bilancio di cui all'art. 81 Cost., sia al principio del buon andamento finanziario e della programmazione di cui all'art. 97 Cost. (sul collegamento tra buon andamento finanziario e programmazione, sentenze n. 129 e n. 10 del 2016)» (sentenza n. 184 del 2016)».

Secondariamente, con riguardo alla provincia autonoma, “se il sistema contabile provinciale – indipendentemente dalla sua possibile configurazione come autonoma materia ascrivibile alla potestà legislativa della Provincia autonoma di Bolzano – non è stato totalmente sottratto ad un'autonoma regolazione, quest'ultima è, tuttavia, «intrinsecamente soggetta a limitazioni necessarie “a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti” (sentenza n. 279 del 2006). In particolare, l'autonomia della Provincia autonoma in questo settore normativo trova il suo limite esterno nelle disposizioni poste dallo Stato nell'ambito della salvaguardia degli interessi finanziari riconducibili ai parametri precedentemente richiamati. Tali considerazioni comportano quindi che le censure mosse alla legge [...] in esame debbano essere valutate non in astratto, ma in riferimento ad una concreta collisione con i precetti ricavabili direttamente dalle norme costituzionali in materia finanziaria o da specifiche norme interposte come quelle contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011» (sentenza n. 184 del 2016)».

Ancora con riguardo al sistema contabile provinciale, se questo “non è stato totalmente sottratto ad una differente regolazione, l'autonomia della Provincia autonoma di Bolzano in questo settore normativo trova il suo limite esterno nelle disposizioni poste dallo Stato nell'ambito della salvaguardia di interessi finanziari unitari riconducibili all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ed agli altri parametri inderogabili precedentemente richiamati. Questi ultimi si integrano in modo sincretico nel concetto di armonizzazione dei bilanci pubblici così da operare, nel giudizio di costituzionalità, «non in astratto, ma in riferimento ad una concreta collisione con i precetti ricavabili direttamente dalle norme costituzionali in materia finanziaria o da specifiche norme interposte come quelle contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011» (sentenza n. 184 del 2016). Ed è appunto questo il caso della disposizione in esame, la quale capovolge la regola unitaria secondo cui il sistema contabile e lo schema di bilancio degli enti locali provinciali e dei loro enti ed organismi strumentali devono essere conformi al d.lgs. n. 118 del 2011 e non alla legge provinciale di settore”. Invero, “l'autonomia degli enti territoriali nella materia dell'espressione finanziaria e contabile viene circoscritta, ma non certo eliminata, perché sopravvive nella più elevata prospettiva del “rapporto di mandato elettorale” tra amministratori ed amministrati. È stato, infatti, precisato che «le indefettibili esigenze di armonizzazione dei conti pubblici, di custodia della finanza pubblica



allargata e della sana gestione finanziaria non precludono peculiari articolazioni del bilancio regionale fondate sull'esigenza di scandire la programmazione economico-finanziaria nelle procedure contabili e le modalità analitiche di illustrazione di progetti e di interventi. Occorre ricordare che il bilancio è un "bene pubblico" nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato. In altre parole, la specificazione delle procedure e dei progetti in cui prende corpo l'attuazione del programma, che ha concorso a far ottenere l'investitura democratica, e le modalità di rendicontazione di quanto realizzato costituiscono competenza legislativa di contenuto diverso dall'armonizzazione dei bilanci. Quest'ultima, semmai, rappresenta il limite esterno – quando è in gioco la tutela di interessi finanziari generali – alla potestà regionale di esprimere le richiamate particolarità. Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche. Sotto tale profilo, i moduli standardizzati dell'armonizzazione dei bilanci, i quali devono innanzitutto servire a rendere omogenee, ai fini del consolidamento dei conti e della loro reciproca confrontabilità, le contabilità dell'universo delle pubbliche amministrazioni, così articolato e variegato in relazione alle missioni perseguite, non sono idonei, di per sé, ad illustrare le peculiarità dei programmi, delle loro procedure attuative, dell'organizzazione con cui vengono perseguiti, della rendicontazione di quanto realizzato. Le sofisticate tecniche di standardizzazione, indispensabili per i controlli della finanza pubblica ma caratterizzate dalla difficile accessibilità informativa per il cittadino di media diligenza, devono essere pertanto integrate da esposizioni incisive e divulgative circa il rapporto tra il mandato elettorale e la gestione delle risorse destinate alle pubbliche finalità. Pertanto, la peculiarità del sistema contabile [provinciale] mantiene, entro i limiti precedentemente precisati, la sua ragion d'essere in relazione alla finalità di rappresentare le qualità e le quantità di relazione tra le risorse disponibili e gli obiettivi in concreto programmati al fine di delineare un quadro omogeneo» (sentenza n. 184 del 2016; in senso conforme, con riguardo alla Regione autonoma Sardegna, sentenza n. 6 del 2017)".

Con riguardo, poi, ai compiti del revisore contabile, la Consulta osserva che "se l'attività degli organi di revisione non può sovrapporsi al potere decisionale dell'ente locale, la segnalazione di violazioni di regole contabili, finanziarie ed economiche e di appropriate prescrizioni per la loro rimozione pone l'ente interessato di fronte alla responsabilità politica ed amministrativa di adottare eventuali decisioni in difformità da tali prescrizioni, che potrebbero comportare ipotesi di consapevole illegittimità od illecito nell'espletamento delle proprie funzioni".

Infine, un ulteriore principio espresso dalla Corte costituzionale concerne la cd. "leggibilità finanziaria" dei programmi attuativi delle politiche pubbliche degli enti territoriali della Provincia autonoma di Bolzano. Invero, "è proprio quest'ultimo l'ambito di competenza finanziario-contabile che questa Corte ha già individuato come proprio del legislatore regionale e delle Province autonome, quello, cioè, di chiarire e specificare le scelte e le priorità politiche del governo territoriale, tradotte nella composizione quantitativa, qualitativa e finalistica delle partite attive e passive del bilancio. È stato, infatti, precisato che in ossequio alle esigenze «della democrazia rappresentativa [...] deve essere assicurata ai membri della collettività la cognizione delle modalità con le quali le risorse vengono prelevate, chieste in prestito, destinate, autorizzate in bilancio ed infine spese» (sentenza n. 184 del 2016)". Altrimenti detto, "la disciplina dell'esposizione divulgativa (riservata al legislatore provinciale) dei termini numerici che caratterizzano il bilancio di previsione costituisce elemento di razionalizzazione e di trasparenza del processo decisionale



dell'ente territoriale, fornendo alla collettività amministrata il senso delle priorità politiche e della loro proiezione finanziaria, così da individuare, rispettivamente ex ante (bilancio di previsione) ed ex post (rendiconto) la reale traiettoria delle gestioni pubbliche e dei loro risultati effettivi”.

Ancora con riguardo all'armonizzazione dei bilanci pubblici e sempre con riferimento a norme della provincia autonoma di Bolzano, rileva, poi, la decisione n. 228, in cui la Corte ha esaminato un contrasto tra la disposizione regionale e quella contenuta nell'art. 193 TUEL. In particolare, “l'art. 193, comma 4, del TUEL dispone che «la mancata adozione, da parte dell'ente, dei provvedimenti di riequilibrio previsti dal presente articolo è equiparata ad ogni effetto alla mancata approvazione del bilancio di previsione di cui all'articolo 141, con applicazione della procedura prevista dal comma 2 del medesimo articolo» – e l'art. 141, comma 1, prevede che «i consigli comunali e provinciali vengono sciolti con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'interno [...] quando non sia approvato nei termini il bilancio» –, l'art. 7 della legge prov. in esame stabilisce che «La mancata adozione dei provvedimenti di riequilibrio previsti dall'articolo 193 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modifiche, comporta il divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge. Sono fatte salve le spese da sostenere a fronte di impegni già assunti nei precedenti esercizi. Le deliberazioni assunte in violazione della presente norma sono nulle». A sua volta l'art. 79, comma 4-octies, dello statuto, aggiunto dall'art. 1, comma 407, lettera e), n. 4), della legge n. 190 del 2014, prevede che «La regione e le province si obbligano a recepire con propria legge da emanare entro il 31 dicembre 2014, mediante rinvio formale recettizio, le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nonché gli eventuali atti successivi e presupposti [...]»”. Secondo la Corte, tali varianti non sono costituzionalmente legittime perché “il contenuto e gli effetti dell'art. 193 del TUEL si ricollegano a un'esigenza sistemica unitaria dell'ordinamento, secondo cui sia la mancata approvazione dei bilanci, sia l'incuria del loro squilibrio strutturale interrompono – in virtù di una presunzione assoluta – il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti. La ragione di tale istituto risiede nel principio per cui costituisce presupposto del mandato elettivo la salvaguardia statica e dinamica degli equilibri finanziari ed è per questo che la norma statutaria, concordata in sede di “Patto di garanzia”, a sua volta fatto proprio dalla legge n. 190 del 2014, contempla il mero recepimento della norma statale interposta, alla quale, nel caso di specie, il legislatore provinciale non si è attenuto”.

Con la decisione n. 140, la Corte ha dichiarato non fondata una questione proposta dalla regione Siciliana per violazione dello Statuto speciale, delle relative norme di attuazione e del canone di leale collaborazione. La prima norma impugnata, in particolare, dispone una riduzione dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRES) dal 27,5 per cento al 24 per cento, a decorrere dal 1° gennaio 2017, con effetto per i periodi d'imposta successivi a quello in corso al 31 dicembre 2016; la seconda norma impugnata, inoltre, dispone la deducibilità dall'IRES degli interessi passivi sostenuti dalle imprese di assicurazione e dalle società capogruppo di gruppi assicurativi. Nel rigettare la q.l.c., la Consulta afferma che “in ordine alle leggi produttive di una riduzione del gettito di tributi erariali di competenza regionale, questa Corte ha affermato che lo Stato può legittimamente variare la disciplina dei tributi erariali, incidere sulle aliquote e persino sopprimerli, in quanto essi rientrano nell'ambito della sua sfera di competenza esclusiva, secondo quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (ex multis, sentenze n. 29 del 2016, n. 89 del 2015, n. 97 del 2013, n. 241 del 2012 e n. 298 del 2009). Occorre in proposito ribadire che «lo statuto di autonomia non assicura alla Regione Siciliana una garanzia quantitativa di entrate, cosicché il legislatore statale può sempre modificare, diminuire o persino sopprimere i tributi erariali, senza che ciò comporti una violazione dell'autonomia finanziaria regionale» (sentenza n. 97 del 2013)”. Tuttavia, ciò “non deve comportare una riduzione di entità tale da rendere



impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali o da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale (sentenze n. 241 del 2012, n. 298 del 2009, n. 256 del 2007, n. 155 del 2006, n. 138 del 1999)”.

Pertanto, “se lo Stato esercita legittimamente una propria prerogativa esclusiva che, come tale, sfugge anche alle procedure di leale collaborazione, la dimostrazione della lesività delle rimodulazioni delle entrate tributarie rimane a carico della Regione ricorrente. Quest’ultima deve fornirne prova in concreto, attraverso l’analisi globale delle componenti del proprio bilancio. Nel caso in esame, la ricorrente non ha dimostrato che la riduzione delle risorse fiscali introdotte dalla novella statale e la loro interrelazione con misure di contenimento della spesa abbiano gravemente pregiudicato lo svolgimento delle proprie funzioni”.

2.2. Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (lett. g)

Nella decisione n. 245, oggetto dell’impugnativa è un articolo di legge della regione Sardegna che prevede che l’Agenzia Sarda Entrate operi «un raccordo continuo con la struttura statale», allo scopo di verificare l’esattezza dei dati e dei calcoli (anche) da questa effettuati allo scopo di garantire l’esatta determinazione di quanto spettante a titolo di compartecipazione regionale alle quote erariali.

Secondo il ricorrente, tale previsione provocherebbe «un incremento di attività amministrativa sull’apparato statale (ulteriore rispetto a quello già esistente), e quindi maggiori oneri» – peraltro «senza copertura finanziaria», in contrasto con l’art. 81, terzo comma, Cost. – violando l’art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., per effetto dell’imposizione di «una necessaria diversa (ed onerosa) regolamentazione in capo a questi ultimi» ad opera di una fonte (la legge regionale) priva di competenza al riguardo. La Corte ha rigettato tale impostazione, ricordando di aver “già chiarito che, fermo restando il principio per cui le Regioni non possono porre a carico di organi o amministrazioni dello Stato compiti e attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale, deve nondimeno essere esclusa «la configurabilità di un vulnus delle competenze statali nel caso di semplice acquisizione di informazioni, trattandosi di strumento con il quale si esplica, ad un livello minimo, la leale cooperazione tra Stato e Regioni, in vista dell’esigenza di garantire il più efficiente esercizio delle attribuzioni tanto statali, quanto regionali (sentenza n. 327 del 2003, con richiamo alla sentenza n. 412 del 1994)» (sentenza n. 104 del 2010)”.

Nella stessa direzione, “la sentenza n. 10 del 2008 ha affermato che «l’acquisizione, l’elaborazione e lo scambio di informazioni non determinano, di regola, alcuna lesione di attribuzioni, rispettivamente statali o regionali, ma rappresentano, in realtà, strumenti con i quali si esplica, ad un livello minimo, la leale cooperazione tra Stato e Regioni (sentenza n. 42 del 2006)»”.

Tali conclusioni sono ulteriormente confermate “dal fatto che la stessa legislazione statale si orienta nel senso del rafforzamento dello scambio di informazioni, in materie omogenee a quelle oggetto della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016: l’art. 70 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), infatti, dispone che «[g]li organi statali e le regioni sono tenuti a fornirsi, reciprocamente e a richiesta, ogni notizia utile allo svolgimento delle proprie funzioni nella materia di cui al presente decreto, nonché a concordare le modalità di utilizzazione comune dei rispettivi sistemi informativi e le altre forme di collaborazione»”.

Infine, “questa Corte non può, inoltre, esimersi dall’osservare che, nei rapporti tra Stato e Regione autonoma Sardegna, proprio l’impossibilità, per la Regione, di giovare della precisa (e preventiva)



conoscenza delle risorse finanziarie disponibili, allo scopo di redigere puntualmente il bilancio regionale, è stata alla base della cosiddetta “vertenza entrate””.

2.3. Ordine pubblico e sicurezza (lett. h)

Nella sentenza n. 172, viene in rilievo una disposizione di legge ligure per cui la “Regione prevede il patrocinio a proprie spese nei procedimenti penali per la difesa dei cittadini che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, siano indagati per aver commesso un delitto per eccesso colposo in legittima difesa, ovvero assolti per la sussistenza dell’esimente della legittima difesa”. La Corte ne dichiara l’illegittimità costituzionale, affermando che “mentre la disposizione in questione non presenta profili di interferenza con la materia «ordinamento penale» (la disposizione non incide su fattispecie penali, non modifica i presupposti per l’applicazione di norme penali, non introduce nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, né produce effetti sanzionatori ulteriori conseguenti alla commissione di un reato: sentenze n. 19 del 2014, n. 63 del 2012, n. 122 del 2010, n. 259 del 2009, n. 387 del 2008, n. 183 del 2006, n. 172 del 2005 e n. 185 del 2004), essa si ripercuota anche sulla materia «ordine pubblico e sicurezza». Attraverso regole che incidono sul patrocinio nel processo penale, la norma risulta, infatti, funzionalmente servente rispetto a scelte in tema di sicurezza, per le quali le Regioni non hanno competenza”. Inoltre, “anche a prescindere dalla correttezza dell’interpretazione prospettata dal ricorrente (secondo cui il beneficio verrebbe accordato anche ai condannati), è qui in questione la concessione di un sostegno economico ai cittadini che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, affrontano un procedimento penale con l’accusa di aver colposamente ecceduto i limiti della legittima difesa. Tale concessione è manifestazione di un indirizzo regionale in tema di prevenzione dei reati e di contrasto alla criminalità, materia che la costante giurisprudenza di questa Corte ha sempre considerato riservata allo Stato (sentenze n. 63 del 2016, n. 33 del 2015, n. 35 e n. 34 del 2012, n. 325 del 2011, n. 167 e n. 72 del 2010, n. 237 del 2006 e n. 313 del 2003): un indirizzo regionale che necessariamente incide sulla percezione dei consociati circa l’atteggiamento, in questa materia, delle autorità pubbliche”.

È, dunque, secondo la Corte, “la ratio ispiratrice della disposizione ad interferire anche con la materia «ordine pubblico e sicurezza». Attraverso il sostegno economico nel procedimento e nel processo è, infatti, incoraggiato (o non scoraggiato), in ambito regionale, il ricorso alla ragion fattasi”.

2.4. Giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa (lett. l)

2.4.1. L’ordinamento civile

Con la decisione n. 72, la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità di una disposizione di legge della Basilicata, affermando che “la disciplina dei vari aspetti della definizione del tempo della prestazione lavorativa è parte integrante della disciplina del trattamento normativo del lavoratore dipendente, sia pubblico che privato che, secondo il costante indirizzo di questa Corte, rientra nell’ordinamento civile (in tal senso, ex plurimis, sentenze n. 257 del 2016, n. 178 del 2015, n. 18 del 2013, n. 290, n. 215 e n. 213 del 2012, n. 339 e n. 77 del 2011, n. 324 del 2010)”. Inoltre, con riferimento alle ferie, costituenti anch’esse “una manifestazione della disciplina della articolazione del tempo della prestazione lavorativa” ha affermato “che l’istituto è «parte integrante



del trattamento del prestatore di lavoro», rientrante nella esclusiva competenza legislativa dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (sentenza n. 286 del 2013)”. Nello stesso senso, v. la sentenza n. 234.

Con la sentenza n. 121, è venuta in rilievo una disposizione regionale in materia di orari lavorativi dei dipendenti nel reparto della sanità. In tale decisione, la Corte ha “sottolineato che la disciplina dei vari profili del tempo della prestazione lavorativa deve essere ricondotta alla materia dell'ordinamento civile, in quanto parte integrante della disciplina del trattamento normativo del lavoratore dipendente, sia pubblico che privato (ex plurimis, sentenze n. 257 del 2016, n. 18 del 2013, n. 290, n. 215 e n. 213 del 2012, n. 339 e n. 77 del 2011, n. 324 del 2010)”.

In particolare, ha “rilevato che questa Corte si è già pronunciata in ordine alle prestazioni rese dai c.d. “medici incaricati” nell'ambito degli istituti di pena, chiarendo che esse «non ineriscono ad un rapporto di lavoro subordinato, ma sono inquadrabili nella prestazione d'opera professionale, in regime di parasubordinazione» (sentenza n. 149 del 2010)”. Conseguentemente, ha dichiarato l'illegittimità della norma regionale che disponeva un tetto massimo di ore settimanali di lavoro per i dipendenti della sanità, in quanto “in presenza di una materia attribuita alla competenza esclusiva dello Stato, alle Regioni è inibita anche la mera riproduzione della norma statale (sentenze n. 18 del 2013 e n. 29 del 2006)”.

Con riferimento all'ordinamento civile, rileva anche la decisione n. 160, relativamente ai rapporti di pubblico impiego. In particolare, “secondo il costante orientamento di questa Corte, a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego – operata dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), dall'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), e dai decreti legislativi emanati in attuazione di dette leggi di delega – la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva”.

In particolare, dall'art. 2, comma 3, terzo e quarto periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni), emerge il principio per cui “il trattamento economico dei dipendenti pubblici è affidato ai contratti collettivi, di tal che la disciplina di detto trattamento e, più in generale, quella del rapporto di impiego pubblico rientra nella materia «ordinamento civile» riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 72 del 2017, n. 211 e n. 61 del 2014, n. 286 e n. 225 del 2013, n. 290 e n. 215 del 2012, n. 339 e n. 77 del 2011, n. 332 e n. 151 del 2010)”.

In tale ambito, anche la posizione dei dipendenti regionali risulta essere “attratta dalla citata disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001; per cui anche per il personale delle Regioni il rapporto di impiego è regolato dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da questa operato, dalla contrattazione collettiva”.

La disposizione impugnata (nella specie: della Regione Liguria) concerne un aspetto della retribuzione; e, “per tale assorbente profilo, incide dunque sulla materia «ordinamento civile», riservata alla competenza esclusiva dello Stato”: ciò, di per sé, ne comporta l'illegittimità costituzionale. Nello stesso senso, v. anche la decisione n. 175.

2.4.2. L'ordinamento penale



Nella decisione n. 232, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di una norma regionale siciliana in violazione della competenza statale in materia di ordinamento penale. In particolare, “nel caso di specie, la norma regionale impugnata consente il rilascio del permesso in sanatoria nel caso di intervento edilizio di cui sia attestata la conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al solo momento della presentazione della domanda e non anche a quello della realizzazione dello stesso, in difformità dall'art. 36 del t.u. edilizia (comma 1). La stessa norma (comma 3) introduce anche l'istituto del silenzio assenso, in luogo di quello del silenzio rigetto, previsto dal citato art. 36. Senonchè la scelta della qualificazione giuridica del comportamento omissivo dell'amministrazione costituisce espressione di una norma di principio, condizionando – come nel caso di specie – fra l'altro l'effetto estintivo delle contravvenzioni contemplate dall'art. 44 del tu. edilizia. Queste disposizioni finiscono con il configurare un surrettizio condono edilizio e comunque travalicano la competenza legislativa esclusiva attribuita alla Regione in materia di urbanistica dall'art. 14, comma 1, lettera f), dello statuto speciale, invadendo la competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento penale» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con riguardo alla sanatoria di abusi edilizi”.

Né alcun rilievo assumerebbe, secondo la Corte, “la presunta coerenza delle disposizioni impugate con gli approdi di una parte della giurisprudenza amministrativa (sulla cosiddetta sanatoria giurisprudenziale), peraltro contraddetta da orientamenti consolidati, espressi anche di recente (Consiglio di Stato, sez. sesta, n. 3194 del 2016), «perché un suo eventuale riconoscimento normativo non potrebbe che provenire dal legislatore statale» (sentenza n. 233 del 2015)”.

Di qui, la Consulta dichiara l'illegittimità costituzionale “dell'art. 14, commi 1 e 3, nella parte in cui, rispettivamente, prevedono che «[...] il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda» (comma 1) e non anche a quella vigente al momento della realizzazione dell'intervento; e nella parte in cui si pone «un meccanismo di silenzio-assenso che discende dal mero decorso del termine di novanta giorni» (comma 3) dalla presentazione dell'istanza al fine del rilascio del permesso in sanatoria”.

Con la sentenza n. 8, la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale una norma regionale che attribuiva al personale delle agenzie la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria, in quanto, per sua costante giurisprudenza, “ufficiali o agenti di polizia giudiziaria possono essere solo i soggetti indicati all'art. 57, commi 1 e 2, del codice di procedura penale, nonché quelli ai quali le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni previste dall'art. 55 del medesimo codice, aggiungendo che le fonti da ultimo richiamate non possono che essere statali. Ciò perché le funzioni in esame ineriscono all'ordinamento processuale penale, che configura la polizia giudiziaria «come soggetto ausiliario di uno dei soggetti del rapporto triadico in cui si esprime la funzione giurisdizionale (il pubblico ministero)» (così, in particolare, la sentenza n. 35 del 2011)”.

Con la sentenza n. 81, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di alcune norme regionali che garantivano il gratuito patrocinio legale a determinate categorie di cittadini, richiamando la decisione n. 299 del 2010. Secondo la Corte, invero, “tale pronuncia ha affermato che detta norma, prevedendo, nei casi dalla stessa indicati, un intervento di sostegno economico, allo scopo di «garantire la tutela legale» e «l'effettività del diritto di difesa», concerneva aspetti riconducibili all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Inoltre, ha sottolineato che la disciplina del diritto di difesa (anche dei non abbienti) costituisce oggetto delle norme statali, le quali lo contemplano «in riferimento al processo penale, civile, amministrativo, contabile e tributario e negli affari di volontaria giurisdizione» ed ha escluso la riconducibilità della norma ad ambiti materiali di competenza regionale”. Infatti, osserva la Consulta, “il codice di rito penale che stabilisce l'obbligatorietà della difesa tecnica nel relativo processo, prevedendo, in mancanza della designazione di un difensore di fiducia, la nomina di un difensore d'ufficio e l'obbligo della parte di



retribuirlo, qualora difettino le condizioni per accedere al gratuito patrocinio (art. 369-bis, del codice di procedura penale). Quest'ultimo costituisce poi oggetto delle norme statali (in particolare, degli artt. 74 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia»), anche con riguardo alla persona offesa dal reato; per quest'ultima, le stesse prevedono, in relazione a determinati reati, il patrocinio gratuito anche in deroga dei limiti di reddito espressamente stabiliti (art. 76, comma 4-ter, del d.P.R. n. 115 del 2002)".

Inoltre, nella stessa sentenza, viene esaminato un ulteriore aspetto relativo a una diversa norma. In particolare, "relativamente alla parte in cui la norma in esame concerne gli addetti alle Polizie locali, occorre ricordare che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, per effetto della privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, la regolamentazione dello stesso concerne una materia attinente all'ordinamento civile, attratta nella competenza esclusiva dello Stato. La disciplina del rapporto di lavoro è infatti contraddistinta dal concorso della fonte legislativa statale (le previsioni imperative del d.lgs. n. 165 del 2001) e della contrattazione collettiva (art. 2 del d.lgs. n. 165 del 2001), «alla quale, in forza della legge statale, è attribuita una potestà regolamentare di ampia latitudine» (tra le più recenti, sentenza n. 175 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 180 del 2015)". Inoltre, "il «patrocinio legale gratuito» del personale degli enti locali, per fatti ed atti connessi all'espletamento del servizio ed all'adempimento dei compiti d'ufficio, in procedimenti di responsabilità civile o penale, costituisce un aspetto del rapporto di lavoro che, da data non recente (vedi l'art. 16 del decreto del Presidente della Repubblica 1° giugno 1979, n. 191, recante «Disciplina del rapporto di lavoro del personale degli enti locali», successivamente abrogato), ha costituito oggetto di espressa regolamentazione. Tale patrocinio è disciplinato dai contratti collettivi nazionali di lavoro del comparto Regioni ed autonomie locali – sia per i non dirigenti (art. 28 del Contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale del comparto delle Regioni e delle autonomie locali del 14 settembre 2000), sia per i dirigenti (art. 12 del Contratto collettivo nazionale di lavoro dell'area della dirigenza del comparto delle Regioni e delle autonomie locali del 12 febbraio 2002) –, i quali stabiliscono presupposti e modalità dell'assunzione dell'onere delle spese di difesa a carico degli enti alle cui dipendenze è prestata l'attività lavorativa". Conseguentemente, conclude la Corte affermando che "la sicura inerenza di detto patrocinio alla regolamentazione del rapporto di lavoro impone dunque di affermare che la norma impugnata reca prescrizioni concernenti la materia «ordinamento civile»".

2.5. I livelli essenziali delle prestazioni... (lett. m)

Nella sentenza n. 169, la Corte costituzionale ha confermato una propria pregressa giurisprudenza, per cui "la prova della lesione delle prerogative regionali, dipendente dalla riduzione di risorse destinate ai livelli essenziali delle prestazioni, non può consistere in un'apodittica doglianza, ma deve essere sorretta da elementi obiettivi che, nel caso di specie – per quanto si dirà in prosieguo – non sono stati dedotti in misura idonea (sulla prova della violazione delle attribuzioni regionali, ex multis, sentenze n. 205, n. 151, n. 127 e n. 65 del 2016, n. 89 del 2015, n. 26 del 2014)".

E' stato altresì precisato, in tema di riduzione delle risorse degli enti territoriali per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, "che il legislatore statale può imporle (ex multis, sentenza n. 36 del 2004) purché la riduzione sia ragionevole e tale da non pregiudicare le funzioni assegnate all'ente territoriale, dal momento che «l'eccessiva riduzione delle risorse e l'incertezza sulla loro definitiva entità [...] non consentono una proficua utilizzazione delle stesse in quanto "[s]olo in presenza di un ragionevole progetto di impiego è possibile realizzare una corretta



ripartizione delle risorse [...] e garantire il buon andamento dei servizi con esse finanziati (sentenza n. 188 del 2015)» (sentenza n. 10 del 2016)».

Afferma la Corte che «i LEA, in quanto appartenenti alla più ampia categoria dei LEP, devono essere determinati dal legislatore statale e garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. L'art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009, recante «Principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento», dispone in proposito che «[a]l fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni spettanti alle regioni, nonché al principio di autonomia di entrata e di spesa fissato dall'articolo 119 della Costituzione, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 [nel caso di specie il decreto n. 68 del 2011 e le successive modifiche e integrazioni] sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi: a) classificazione delle [...] spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative; tali spese sono: 1) spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione; 2) spese non riconducibili al vincolo di cui al numero 1); [...] b) definizione delle modalità per cui le spese riconducibili alla lettera a), numero 1), sono determinate nel rispetto dei costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale in piena collaborazione con le regioni e gli enti locali, da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale; [...]».

Da tale norma si evince, tra l'altro, «che: a) le spese per i LEA devono essere quantificate attraverso l'«associazione» tra i costi standard e gli stessi livelli stabiliti dal legislatore statale in modo da determinare, su scala nazionale e regionale, i fabbisogni standard costituzionalmente vincolati ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.; b) tali fabbisogni devono essere individuati dallo Stato attraverso la «piena collaborazione» con gli enti territoriali; c) l'erogazione delle prestazioni deve essere caratterizzata da efficienza ed appropriatezza su tutto il territorio nazionale».

In ordine alla puntuale «attuazione del regime dei costi e dei fabbisogni standard sanitari che avrebbe dovuto assicurare la precisa delimitazione finanziaria dei LEA rispetto alle altre spese sanitarie, si è verificata – dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 68 del 2011 – una lunga fase di transizione, ancora oggi in atto, attraverso l'applicazione, d'intesa con le Regioni, di criteri convenzionali di riparto. Ciò in attesa di acquisire dati analitici idonei a determinare costi e fabbisogni in modo conforme al richiamato art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009».

In definitiva, conclude la Consulta, «non può sottacersi, nella perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009 già lamentata da questa Corte (sentenza n. 273 del 2013), l'esistenza di una situazione di difficoltà che non consente tuttora l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previste dall'art. 119 Cost.».

A tale situazione è «eziologicamente collegata l'assenza, nella disposizione in esame, di una previsione circa la doverosa separazione del fabbisogno LEA dagli oneri degli altri servizi sanitari. Sotto tale profilo neppure la recente adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502) è di per sé in grado di supplire a detta carenza. La persistenza di tale situazione può causare la violazione degli artt. 32 e 117, secondo comma, lettera m), Cost., nei casi in cui eventuali disposizioni di legge trasferiscano «a cascata», attraverso i diversi livelli di governo territoriale, gli effetti delle riduzioni finanziarie sulle prestazioni sanitarie costituzionalmente necessarie (in tal senso sentenza n. 275 del 2016)».

Nel caso in esame, tuttavia, ritiene la Corte, «le ricorrenti non hanno dedotto elementi in grado di provare l'effettiva lesione dei suddetti precetti costituzionali».

Infatti, i molteplici dati finanziari prodotti sono «sprovvisti di una coerente proiezione macroeconomica dei costi in termini di fabbisogno regionale, che consenta di dimostrare la ricaduta



lesiva della norma impugnata sulla spesa costituzionalmente necessaria. Le ricorrenti si limitano ad enumerare tali elementi senza illustrare la loro interazione sulle risultanze complessive dei rispettivi bilanci e senza enucleare – come previsto dal richiamato art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009 – nel monte complessivo della spesa regionale sanitaria, il fabbisogno LEA di cui viene lamentata la compressione da parte della disposizione impugnata”.

2.6. Legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (lett. p)

Con riguardo alla materia di cui alla lettera p) del secondo comma dell’articolo 117, viene in rilievo la decisione n. 150, emessa nell’ambito di un giudizio per conflitto di attribuzione tra enti. Tale decisione, avente ad oggetto una circolare ministeriale, riprende ampiamente le motivazioni della sentenza n. 50/2015 sulla cd. legge Delrio. Proseguendo idealmente tale decisione, la Corte ha affermato la non fondatezza delle q.l.c. proposte dalle difese regionali, ha affermato che “tutti i passi della circolare oggetto di censura altro non sono che dei «segmenti attuativi» della cosiddetta riforma delle Province, in quanto tesi a disciplinarne aspetti più specifici, fisiologicamente estranei alla disciplina generale della fonte legislativa (come nel caso della parte relativa al comma 422 e del secondo passo censurato della parte relativa al comma 424), o ad introdurre modifiche ed integrazioni idonee a garantire una maggiore sistematicità e coerenza alla riforma (come nel caso del primo passo censurato della parte relativa al comma 424)”.

Anch’essi, pertanto, sono “riconducibili all’esercizio della potestà statale fondata sugli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera p), Cost. (sentenze n. 202, n. 176 e n. 159 del 2016, n. 50 del 2015); e, da un punto di vista contenutistico, sono in linea con il riordino delle Province e delle Città metropolitane disegnato dalla legge n. 56 del 2014, di cui questa Corte ha evidenziato l’armonia con l’architettura costituzionale, con le ricordate sentenze n. 202 e n. 159 del 2016, n. 50 del 2015”.

2.6.1. L’intreccio di competenze relative alle disposizioni conseguenti alla legge n. 56/2014

Con la sentenza n. 32, vengono in rilievo alcune disposizioni statali volte al riordino delle funzioni della polizia provinciale (in particolare, i commi dall’1 al 6 dell’art. 5 del decreto legge n. 78/2015), della cui legittimità costituzionale ha dubitato la regione Veneto, in relazione a diversi parametri. Tali disposizioni si pongono in continuità – e, anzi, risultano collegate – al processo di riordino delle Province e delle Città metropolitane avviato con la legge n. 56/2014, riconducibile all’ambito materiale di cui all’art. 117, secondo comma, lett. p) Cost.

La Corte ha rigettato le q.l.c. proposte dalla Regione, sollevate in relazione alla materia della polizia amministrativa locale, alla funzione di allocazione garantita alle Regioni e al principio di leale collaborazione, affermando quanto segue: “parallelamente alla nuova disciplina concernente il riordino di detti enti, il legislatore statale ha previsto misure dirette all’individuazione del personale da riallocare (art. 1, commi 47, 48, 92 e 96, della legge n. 56 del 2014), disciplinandone altresì le modalità di trasferimento e ridefinendo le dotazioni organiche (art. 1, commi da 420 a 428, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015»). In proposito, questa Corte ha già affermato che «non c’è dubbio che la disciplina del personale costituisca uno dei passaggi fondamentali della riforma» (sentenza n. 159 del 2016), da farsi rientrare, in termini generali, nella competenza esclusiva dello Stato in materia di «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» (art. 117, secondo comma, lettera p, Cost.). È del tutto evidente, infatti, che «la



ridefinizione delle funzioni amministrative spettanti a Regioni ed enti locali non può prescindere, per divenire effettiva, dalla individuazione delle corrispondenti risorse di beni, di mezzi finanziari e di personale» (sentenza n. 202 del 2016)».

Inoltre, la normativa impugnata deve essere ricondotta, secondo la Corte, non solo alla materia di competenza esclusiva statale “funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”, ma anche a ulteriori titoli di competenza statale.

In particolare, “le disposizioni di cui ai commi da 1 a 4 del censurato art. 5 mirano, infatti, a garantire i rapporti di lavoro in essere del personale di polizia provinciale, anche tenendo nella dovuta considerazione le «competenze professionali che i lavoratori hanno acquisito nel corso degli anni» (sentenza n. 202 del 2016), utili anche presso il nuovo livello di governo cui saranno allocate le relative funzioni. Si tratta, pertanto, di un intervento legislativo nell’ambito della competenza statale tesa a promuovere, «nel settore del pubblico impiego, condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro di cui all’art. 4 Cost.» (sentenze n. 202 del 2016 e n. 388 del 2004), sul quale si fonda la Repubblica italiana (art. 1 Cost.). Le medesime disposizioni sono altresì riconducibili alla materia «ordinamento civile» di cui all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. La giurisprudenza di questa Corte, infatti, ha ascrivito alla competenza residuale regionale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale i profili “pubblicistico-organizzativi” dell’impiego pubblico regionale (ex multis, sentenze n. 251 del 2016 e n. 149 del 2012), riconducendo invece alla richiamata competenza esclusiva statale gli interventi legislativi che, al pari di quelli censurati nel presente giudizio, dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere (ex multis, sentenze n. 251 e 186 del 2016 e n. 180 del 2015), quali sono quelle regolanti il trasferimento di personale (sentenze n. 50 del 2015 e n. 17 del 2014)».

Di converso, “le disposizioni di cui ai commi 5 e 6 prevedono deroghe alle limitazioni vigenti in materia di spese per il personale, contestualmente stabilendo un divieto di ulteriori assunzioni fino al completo assorbimento del personale di polizia provinciale. Tali disposizioni, in tutta evidenza, sono congiuntamente dirette a un complessivo contenimento della spesa per il personale e, di conseguenza, devono essere ascritte alla materia «coordinamento della finanza pubblica» di cui all’art. 117, terzo comma, Cost. Trattandosi di misure transitorie che incidono su un rilevante aggregato della spesa pubblica quale è quello per il personale, esse, come più volte ha ritenuto questa Corte, non hanno carattere di dettaglio e intervengono a titolo di principio fondamentale della materia (ex multis, sentenze n. 202 del 2016 e n. 218 del 2015), tanto più nel contesto del processo di riordino degli enti territoriali avviato con la legge n. 56 del 2014 (sentenza n. 143 del 2016)». Secondo la Consulta, dunque, nessuna competenza regionale sarebbe incisa dalla normativa impugnata, conseguendo da ciò, dunque, la dichiarazione di infondatezza in relazione a tutti i parametri invocati dalla regione Veneto.

2.7. La tutela dell’ambiente e dell’ecosistema (lett. s)

Con la sentenza n. 36, la Corte ha verificato la compatibilità di alcune disposizioni della regione Abruzzo contenute nella legge n. 38 del 2015. In particolare, tali norme istituiscono un parco naturale regionale, definendone l’area interessata. A giudizio del ricorrente, l’area protetta interesserebbe unicamente il territorio marino. Si configurerebbe, allora, a tutti gli effetti come un’area marina protetta, nonostante la denominazione di «Parco naturale regionale». Nella decisione, la Corte accoglie la questione di legittimità e dichiara la incostituzionalità delle norme abruzzesi, rilevando che “la perimetrazione del parco naturale “Costa dei Trabocchi” comprende esclusivamente un tratto di mare prospiciente la costa compreso tra le coordinate indicate nel secondo comma dell’art. 2”. Prosegue la Consulta affermando che “la disciplina delle aree protette



rientra, invero, nella competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente» ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (ex multis, sentenze n. 212 del 2014 e n. 14 del 2012), ed è contenuta nella legge n. 394 del 1991 che detta i principi fondamentali della materia, ai quali la legislazione regionale è chiamata ad adeguarsi, assumendo anche i connotati di normativa interposta (sentenze n. 212 del 2014, n. 325 del 2011, n. 315 e n. 193 del 2010). L'art. 2 della legge n. 394 del 1991 classifica, difatti, le aree naturali protette in parchi nazionali e regionali (art. 2, commi 1 e 2), a seconda del loro rilievo nazionale o locale, e in riserve naturali, statali o regionali in base alla rilevanza degli interessi in esse rappresentati (art. 2, comma 3). Mentre i parchi hanno finalità generali di protezione e valorizzazione della natura, le riserve (oltre ad avere di regola dimensioni molto più ridotte) hanno principalmente una finalità di natura conservativa connessa alla presenza di specifici valori floro-faunistici o di diversità biologica". Concludendo che "in definitiva, dal momento che il Parco naturale regionale, istituito con la legge reg. Abruzzo n. 38 del 2015, per le ragioni sopra esposte non comprende in via prevalente un'area di terra emersa, ma esclusivamente un'area marina, esso è in realtà da ascrivere alla aree marine protette, e pertanto la suddetta legge si pone in contrasto con la classificazione e l'istituzione delle aree naturali di cui agli artt. 2, 18, 19 e 20 della legge n. 394 del 1991 e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema: materia nella quale rientrano le aree marine protette".

Con la decisione n. 74, poi, la Corte ha ribadito "che la materia dell'ambiente è una "materia trasversale" poiché «sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni [...]. In questi casi, la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente, e, quindi, altri interessi» (sentenza n. 104 del 2008, con richiamo a sentenza n. 378 del 2007)".

In particolare, "in materia di aree protette, lo standard minimo uniforme di tutela nazionale si articola nella previsione di strumenti regolatori delle attività esercitabili al loro interno e di esclusione dell'esercizio dell'attività venatoria".

Con la sentenza n. 98, la Corte costituzionale ha espresso, poi, un ulteriore principio in materia di tutela dell'ambiente. In particolare, è stato affermato che "riguardo al riparto delle attribuzioni tra lo Stato e le Regioni e le Province autonome, in materia ambientale e di protezione della fauna, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che ove la materia «tutela dell'ambiente» non sia contemplata negli statuti di autonomia, ciò determina che quanto non rientri nelle specifiche competenze delle Province autonome rifluisca «nella competenza generale dello Stato nella suddetta materia, la quale implica in primo luogo la conservazione uniforme dell'ambiente naturale, mediante precise disposizioni di salvaguardia non derogabili in alcuna parte del territorio nazionale» (sentenze n. 387 del 2008 e n. 288 del 2012 nonché, analogamente, sentenza n. 151 del 2011)".

Inoltre, relativamente all'immissione di specie ittiche nei corpi idrici regionali, "questa Corte ha affermato che la disciplina «dell'introduzione, della reintroduzione e del ripopolamento di specie animali rientra nella esclusiva competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, trattandosi di regole di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e non solo di discipline d'uso della risorsa ambientale-faunistica». Nell'esercizio di tale sua competenza esclusiva, finalizzata ad una «tutela piena ed adeguata» dell'ambiente, lo Stato «può porre limiti invalicabili di tutela» (sentenza n. 30 del 2009; nello stesso senso, sentenza n. 288 del 2012)".

A tali limiti le Regioni devono, dunque, "adeguarsi nel dettare le normative d'uso dei beni ambientali, o comunque nell'esercizio di altre proprie competenze, rimanendo libere, ove lo ritengano opportuno, di definire, nell'esercizio della loro potestà legislativa, «limiti di tutela



dell'ambiente anche più elevati di quelli statali» (sentenza n. 30 del 2009; in senso conforme sentenza n. 151 del 2011)».

Con la decisione n. 103, la Corte costituzionale ha affermato che “la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all’articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato, aggiungendo che tale titolo di competenza statale «riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome, con l’ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia» (sentenza n. 378 del 2007)”. Nel caso di specie, dunque, “le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio si impongono al rispetto del legislatore della Regione autonoma Sardegna, anche in considerazione della loro natura di norme di grande riforma economico-sociale e dei limiti posti dallo stesso statuto sardo alla potestà legislativa regionale (sentenze n. 210 del 2014 e n. 51 del 2006)”.

Ancora, sempre nella medesima sentenza, la Consulta ha poi sostenuto che “il principio di favor della conservazione della destinazione pubblica è strettamente legato alla «connessione inestricabile dei profili economici, sociali e ambientali, che configurano uno dei casi in cui i principi combinati dello sviluppo della persona, della tutela del paesaggio e della funzione sociale della proprietà trovano specifica attuazione, dando origine ad una concezione di bene pubblico [...] quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali [...]. È la logica che ha ispirato questa Corte quando ha affermato che “la sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell’ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di ‘una integrazione tra uomo e ambiente naturale’ (sentenza n. 46 del 1995)”» (sentenza n. 210 del 2014)”.

Nella sentenza n. 132, viene in rilievo una legge della regione Molise, la quale ha disposto all’Agenzia regionale per la protezione ambientale (ARPAM) l’assegnazione delle «funzioni amministrative regionali in materia di ambiente e di energia», nonché di quelle «in materia di: a) inquinamento atmosferico, di cui all’art. 4 della legge regionale 22 luglio 2011, n. 16 (Disposizioni per la tutela dell’ambiente in materia di inquinamento atmosferico); b) impianti termici, di cui all’art. 42 della legge regionale 29 settembre 1999, n. 34 (Norme sulla ripartizione delle funzioni e dei compiti amministrativi tra la Regione e gli Enti locali. Secondo la ricorrente, tale norma snaturerebbe le competenze riconosciute all’ARPAM, attribuendole funzioni più ampie e pervasive. La Corte costituzionale, nella decisione in questione, ha sposato tale interpretazione, in quanto si tratterebbe “non di funzioni legate ad attività tecniche di prevenzione, di vigilanza e di controllo ambientale, quali quelle previste nel decreto-legge, bensì di funzioni di amministrazione attiva in materia non solo di ambiente ma anche di energia”.

Secondo la Consulta, è chiara la volontà del legislatore statale, con il d.l. n. 496/1993, sulla cui base è stata istituita l’ARPAM, “di realizzare un duplice obiettivo: quello di assicurare una gestione ispirata a criteri rigorosamente tecnico-scientifici e quello di garantirne l’unitarietà, pur nel rispetto delle autonomie regionali e delle relative competenze”.

Tale obiettivo “viene perseguito attraverso la costituzione di una rete di strutture, incardinate nelle Regioni e facenti capo all’Agenzia nazionale per la protezione dell’ambiente (ANPA), le quali devono avere una disciplina uniforme – come evidenziato dalla citata sentenza – e devono operare in modo coordinato e sinergico”.

Secondo la Corte, “dal quadro normativo così delineato dal legislatore statale, discende che l’autonomia diviene un requisito qualificante della singola Agenzia, come del sistema in generale, poiché solo grazie ad esso può essere garantito il rispetto dei criteri operativi, puramente tecnico-scientifici, cui il sistema stesso deve attenersi”. Ebbene, tutto ciò è “incompatibile con il coinvolgimento in attività di amministrazione attiva, quali quelle considerate nella legge regionale, attività che, essendo espressione di discrezionalità amministrativa in senso proprio, comportano una



ponderazione degli interessi coinvolti (si pensi alla pianificazione ambientale) e quindi sono soggette alle direttive degli organi rappresentativi titolari della “politica” ambientale”. Da ciò, discende la violazione del canone costituzionale di cui alla lettera s) da parte del legislatore regionale, con conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale.

Nella sentenza n. 170, poi, la Corte ribadisce un principio già fermo nella propria giurisprudenza in materia autorizzatoria: “per costante giurisprudenza di questa Corte la disciplina in tema di VIA e la relativa procedura vanno ascritte alla materia della «tutela dell’ambiente», di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenze n. 114 del 2017, n. 117 del 2015, n. 199 del 2014 e n. 221 del 2010)”. La VIA, invero, “«è autonoma, ancorché connessa, rispetto al procedimento amministrativo nell’ambito del quale si colloca» (sentenza n. 221 del 2010)”. Dunque, “ove pure siano presenti ambiti materiali di spettanza regionale, deve ritenersi prevalente il citato titolo di legittimazione statale (sentenze n. 93 del 2013 e n. 234 del 2009)”. All’identificazione della competenza esclusiva del legislatore statale “conseguono, da un lato, l’impossibilità di configurare una fattispecie di chiamata in sussidiarietà (sentenza n. 114 del 2017) e, dall’altro, la spettanza allo stesso del potere di allocare le relative funzioni amministrative ai diversi livelli di governo ed anche ad organi centrali ove giustificato alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (sentenze n. 20 del 2012, n. 234 del 2009 e n. 225 del 2009), senza che la Regione abbia titolo per concorrere al relativo esercizio (sentenza n. 278 del 2010)”.

Con riguardo al sistema di autorizzazioni, la Corte ha precisato, nella decisione n. 195, che “deve essere, infatti, ribadito quanto già affermato con la sentenza n. 38 del 2015: «la disciplina della valutazione di incidenza ambientale (VINCA) sulle aree protette ai sensi di “Natura 2000”, contenuta nell’art. 5 del regolamento di cui al d.P.R. n. 357 del 1997, deve ritenersi ricompresa nella “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, rientrando nella competenza esclusiva statale, e si impone a pieno titolo, anche nei suoi decreti attuativi, nei confronti delle Regioni ordinarie. In base al principio per cui le Regioni “non possono reclamare un loro coinvolgimento nell’esercizio della potestà legislativa dello Stato in materia di tutela ambientale, trattandosi di una competenza statale esclusiva” (sentenza n. 104 del 2008), questa Corte ha affermato che nemmeno l’obiettivo di preservare rigorosamente aree di eccezionale valore ambientale sia sufficiente a legittimare l’intervento del legislatore regionale in materia di VINCA, “neppure con l’argomento dell’assicurazione per il suo tramite, in via transitoria o definitiva, di una più elevata tutela dell’ambiente” (sentenza n. 67 del 2011)»”.

Con la sentenza n. 218 – emessa nell’ambito di un giudizio in via incidentale – la Corte costituzionale ha dapprima riaffermato la trasversalità della materia in questione: in particolare, “questa Corte, già nella sentenza n. 407 del 2002, ha ritenuto che la tutela dell’ambiente non possa identificarsi con una materia in senso stretto, dovendosi piuttosto intendere come un valore costituzionalmente protetto, integrante una sorta di «materia trasversale»”.

La trasversalità della materia “implica, di per sé stessa, l’esistenza di «competenze diverse che ben possono essere regionali», con la conseguenza che allo Stato rimane riservato «il potere di fissare standards di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali» (così sentenza n. 407 del 2002). Alle Regioni non è, tuttavia, consentito, in nessun caso, di apportare deroghe in peius rispetto ai parametri di tutela dell’ambiente fissati dalla normativa statale”. Ciò, “in quanto «le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, essendo ad esse consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato» (così sentenza n. 300 del 2013)”.



Nel caso di specie, inoltre, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità sopravvenuta della disciplina veneta. Le disposizioni in oggetto contrasterebbero con quanto disposto dal codice dell'ambiente, poiché «l'obbligo di sottoporre il progetto alla procedura di VIA, o, nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità alla VIA, attiene al valore della tutela ambientale (sentenze n. 225 e n. 234 del 2009), che, nella disciplina statale, costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale. La disciplina statale uniforme non consente, per le ragioni sopra esaminate, di introdurre limiti quantitativi all'applicabilità della disciplina, anche se giustificati dalla ritenuta minor rilevanza dell'intervento configurato o dal carattere tecnico dello stesso» (così sentenza n. 127 del 2010)». D'altra parte, «la disposizione regionale censurata sottopone, invece, a screening solo le strade extraurbane secondarie di dimensioni superiori a 5 chilometri, esentando da tale procedura tutte le strade di dimensioni pari o inferiori, con una statuizione in evidente contrasto con quanto stabilito, anche in attuazione degli obblighi comunitari, dalla disciplina statale». La Corte dichiara l'illegittimità della norma regionale a far data dal 31 luglio 2007 in quanto «il contrasto tra la norma del Codice dell'ambiente, espressione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., e la disposizione regionale è insorto, appunto, alla data del 31 luglio 2007», ossia la data di entrata in vigore del decreto legislativo stabilita dall'art. 5, comma 2, del decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 2007, n. 17.

Con riguardo alla tutela dell'ambiente, rileva, inoltre, la decisione n. 229, in materia di tutela delle acque. In particolare, ha affermato la Corte che «secondo la giurisprudenza costituzionale, le disposizioni in materia di tutela delle acque – contenute principalmente nella parte III del d.lgs. n. 152 del 2006, intitolata «Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche» e, in particolare, nella sua sezione II intitolata «Tutela delle acque dall'inquinamento» – sono riconducibili alla materia della «tutela dell'ambiente», attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Si tratta, infatti, «di disposizioni aventi finalità di prevenzione e riduzione dell'inquinamento, risanamento dei corpi idrici inquinati, miglioramento dello stato delle acque, perseguimento di usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche, mantenimento della capacità naturale di autodepurazione dei corpi idrici e della capacità di sostenere comunità animali e vegetali ampie e diversificate, mitigazione degli effetti delle inondazioni e della siccità, protezione e miglioramento dello stato degli ecosistemi acquatici, degli ecosistemi terrestri e delle zone umide direttamente dipendenti dagli ecosistemi acquatici sotto il profilo del fabbisogno idrico. Sono scopi che attengono direttamente alla tutela delle condizioni intrinseche dei corpi idrici e che mirano a garantire determinati livelli qualitativi e quantitativi delle acque» (sentenza n. 254 del 2009; in senso analogo, sentenza n. 246 del 2009)».

Con riguardo al riparto delle attribuzioni tra lo Stato e le regioni e le province autonome in materia ambientale, va ricordato che «la normativa statale riconducibile alla materia trasversale di cui all'art. 117, comma 2, lettera s), Cost. è applicabile alle regioni speciali e alle province autonome «solo laddove non entrino in gioco le competenze riconosciute dalla normativa statutaria agli enti ad autonomia differenziata: in tal caso, lo scrutinio di legittimità costituzionale deve confrontarsi con il complessivo assetto normativo delineato dagli statuti di autonomia (sentenze n. 98 del 2017, n. 210 del 2014, n. 151 del 2011 e n. 378 del 2007)» (sentenza n. 212 del 2017). Solamente in quanto la materia «tutela dell'ambiente» non sia contemplata negli statuti di autonomia, dunque, gli oggetti che non rientrano nelle specifiche e delimitate attribuzioni delle regioni ad autonomia speciale e province autonome «rifluiscono nella competenza generale dello Stato nella suddetta materia, la quale implica in primo luogo la conservazione uniforme dell'ambiente naturale, mediante precise



disposizioni di salvaguardia non derogabili in alcuna parte del territorio nazionale» (sentenza n. 387 del 2008, nonché, analogamente, sentenze n. 288 del 2012 e n. 151 del 2011)».

Nel caso di specie è sì vero che fra “le materie sulle quali la Regione siciliana ha potestà legislativa esclusiva l’art. 14 dello statuto speciale menziona esplicitamente le «acque pubbliche, in quanto non siano oggetto di opere pubbliche di interesse nazionale» (lettera i). Questa Corte ha precisato che la previsione è da riferire alla sola disciplina demaniale del bene idrico e marittimo, «come si desume sia dal dato letterale, che significativamente considera l’acqua in quanto oggetto di opera pubblica, sia dal dato di contesto del collegamento con la norma statutaria, che dispone l’appartenenza delle acque pubbliche al demanio regionale, con l’eccezione delle acque che interessano la difesa e i servizi di carattere nazionale (art. 32)» e sulla base di queste considerazioni è stata ricondotta alla competenza legislativa residuale, e non primaria, della Regione siciliana la disciplina del servizio idrico integrato (sentenza n. 93 del 2017). Su queste stesse basi, deve invece ricondursi alla competenza legislativa primaria di cui alla lettera i) dell’art. 14 dello statuto, la regolazione degli usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche da parte dei soggetti interessati, in quanto disciplina demaniale dell’acqua, considerata qui come vero e proprio “bene” (da tutelare) anziché in funzione del “servizio” da assicurare tramite essa alla collettività”. Tuttavia, “la disciplina statale in materia di tutela delle acque deve essere ascritta all’area delle riforme economico-sociali, sia per il suo «contenuto riformatore», sia per la sua «attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza» (sentenza n. 323 del 1998)”, il che determina l’illegittimità della norma regionale impugnata.

2.7.1. La tutela dell’ambiente (lett. s) e le interferenze con la “caccia”

Con la decisione n. 74, la Corte ha affermato che “per costante orientamento di questa Corte, l’addestramento dei cani va ricondotto alla materia della caccia, in quanto strumentale all’esercizio venatorio (sentenza n. 350 del 1991 e, più di recente, sentenza n. 303 del 2013), ed è sottoposto alla medesima disciplina. Pertanto, la possibilità del suo svolgimento all’interno delle aree regionali protette – determinata dal fatto che l’art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 11 del 2016 non ha escluso, dalle attività cinofile autorizzate, quelle riferite ai cani da caccia – viola il divieto previsto dall’art. 21 della legge n. 157 del 1992 e incide sulla tutela minima garantita dalla normativa nazionale di protezione della fauna” e che, con la sentenza n. 44/2011, “aveva chiarito che «[l]o svolgimento di attività che pur riconducibili alle esigenze di sviluppo economico del territorio, determinano, secondo la previsione della legge impugnata, un particolare afflusso di persone e di animali nel territorio del parco, va rimesso alla regolamentazione tecnica dell’ente preposto all’area protetta (sentenza n. 108 del 2005)»”.

Ancora con riferimento alla caccia, rileva la decisione n. 159, in cui la Corte ha ribadito che “pur costituendo la caccia materia affidata alla competenza legislativa residuale della Regione ai sensi dell’art. 117, quarto comma, Cost., è tuttavia necessario, in base all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che la legislazione regionale rispetti la normativa statale adottata in tema di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, ove essa esprima regole minime uniformi (ex plurimis, sentenze n. 2 del 2015, n. 278 del 2012, n. 151 del 2011 e n. 315 del 2010)”.

Quando tali regole sono contenute nella legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che in larga parte le racchiude, “la normativa regionale in contrasto con le corrispondenti disposizioni statali invade la sfera di competenza legislativa dello Stato ed è perciò costituzionalmente illegittima”.

Sulla scorta di ciò, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di alcune disposizioni di legge della Liguria: anzitutto, l’art. 88 determina direttamente l’arco temporale durante il quale



sono permessi l'addestramento e l'allenamento dei cani da caccia. Gli artt. 10 e 18 della legge n. 157 del 1992 prevedono invece che "tale arco temporale debba essere stabilito nel piano faunistico-venatorio, con conseguente divieto di ricorrere a una legge-provvedimento (sentenza n. 193 del 2013). Questa prescrizione assicura garanzie procedurali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco, da soddisfare anche attraverso l'acquisizione di pareri tecnici". Essa perciò esprime una "inderogabile regola di tutela ambientale alla quale la norma impugnata illegittimamente si è sottratta".

Inoltre, l'art. 89, comma 1, permette che, a certe condizioni e nel rispetto del limite di quindici giornate per stagione venatoria, la caccia sia esercitata in altra forma rispetto a quella per la quale si è optato.

L'art. 12 della legge n. 157 del 1992 prevede, invece, che la caccia sia praticata «in via esclusiva» in una delle seguenti tre forme: vagante in zona Alpi; da appostamento fisso; nella altre forme consentite dalla legge e praticate nel rimanente territorio destinato all'attività venatoria programmata. A tal proposito, "questa Corte ha già ritenuto che la norma statale, in quanto volta «ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili», possa essere oggetto di integrazione da parte della legge regionale «esclusivamente nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela» (sentenza n. 116 del 2012; in seguito, sentenza n. 278 del 2012); perciò è evidente che il permettere, sia pure limitatamente, una forma di caccia diversa da quella per cui si è optato in via generale non opera in questa direzione ed è pertanto costituzionalmente illegittimo".

Infine, l'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992 non permette ai cacciatori di prendere parte all'abbattimento, a meno che non siano proprietari o conduttori del fondo sul quale si attua il piano. Ebbene, "questa Corte ha già ritenuto che l'elenco contenuto nella norma statale, con riguardo alle persone abilitate all'attività in questione, è tassativo, e che una sua integrazione da parte della legge regionale riduce il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente (sentenze n. 107 del 2014 e n. 392 del 2005; ordinanza n. 44 del 2012)". Da ciò, ne segue l'illegittimità costituzionale della norma oggetto di censura.

Nella sentenza n. 170, la Corte ricorda come la materia della caccia, "secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, rientra nella potestà legislativa residuale delle Regioni, tenute nondimeno a rispettare i criteri fissati dalla legge n. 157 del 1992, a salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema. Tale legge stabilisce il punto di equilibrio tra «il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale» e «l'interesse [...] all'esercizio dell'attività venatoria» (sentenza n. 4 del 2000); conseguentemente, i livelli di tutela da questa fissati non sono derogabili in peius dalla legislazione regionale (da ultimo, sentenze n. 139 e n. 74 del 2017)".

L'art. 12 della legge n. 157 del 1992 dispone che "la caccia può essere praticata in via esclusiva in una delle forme dalla stessa previste, al fine di preservare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili. In considerazione di tale ratio della norma statale, la legge regionale può intervenire su detto profilo della disciplina esclusivamente innalzando il livello della tutela (sentenze n. 139 del 2017 e n. 278 del 2012)".

La disposizione in esame, permettendo, "sia pure limitatamente, una forma di attività venatoria diversa da quella per cui si è optato in via generale, viola dunque la norma interposta ed è costituzionalmente illegittima".

Nella stessa sentenza, la Corte ha affermato che "con l'art. 14 della legge n. 157 del 1992, il legislatore statale ha inteso circoscrivere il territorio di caccia, determinando, allo stesso tempo, «uno stretto vincolo tra il cacciatore ed il territorio» nel quale è autorizzato l'esercizio dell'attività venatoria. Tale norma statale mira, inoltre, a valorizzare il ruolo della comunità insediata in quel territorio, chiamata, attraverso gli organi direttivi degli ambiti, «a gestire le risorse faunistiche» (sentenze n. 142 del 2013 e n. 4 del 2000)".



Secondo la Consulta, “la ripartizione in ambiti territoriali di caccia di dimensione ridotta, desumibile dal complessivo quadro normativo, è necessaria al fine di permettere un’attività di controllo da parte dell’amministrazione competente che, ai sensi del richiamato art. 14, comma 3, verifica periodicamente l’adeguatezza del rapporto tra i cacciatori autorizzati e la porzione di territorio interessata. È in questo contesto che si colloca la norma statale, evocata a parametro interposto, che contempla una richiesta per accedere agli ambiti territoriali di caccia della Regione nei quali il cacciatore non è autorizzato ad esercitare l’attività venatoria”.

Nella specie, la disposizione regionale veneta impugnata, stabilendo che l’attività venatoria nei confronti della fauna migratoria può essere svolta in ambiti di caccia diversi da quelli nei quali il soggetto è autorizzato ad accedere, senza prescrivere una richiesta preventiva all’amministrazione competente, “non consente agli organi di gestione di avere contezza dei soggetti che effettivamente esercitano l’attività venatoria in quella porzione di territorio e, quindi, si pone in contrasto con la richiamata norma interposta, violando l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.”.

Sotto un diverso punto di vista, ha poi ritenuto che “questa Corte, nello scrutinare norme di leggi regionali che prevedevano l’arco temporale durante il quale svolgere l’addestramento e l’allenamento dei cani da caccia, ha costantemente affermato che gli artt. 10 e 18 della legge n. 157 del 1992 rimettono la definizione di tale arco temporale al piano faunistico-venatorio. Tali norme statali assicurano, così, le «garanzie procedurali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco, da soddisfare anche attraverso l’acquisizione di pareri tecnici», con conseguente divieto per la Regione di ricorrere ad una legge-provvedimento (sentenza n. 139 del 2017; nello stesso senso, sentenza n. 193 del 2013)”.

Ancora, è stato affermato che “questa Corte, nello scrutinare disposizioni di leggi regionali che prevedevano deroghe al divieto di cacciare specie protette, con legge-provvedimento anziché con atto amministrativo, le ha ritenute in contrasto con l’art. 19-bis della legge n. 157 del 1992 (sentenza n. 250 del 2008)”. In particolare, “è stato sottolineato che l’autorizzazione ad abbattere specie protette in deroga, con legge regionale anziché con atto amministrativo, impedisce al Presidente del Consiglio dei ministri di esercitare il potere di annullamento di tali provvedimenti, adottati dalle Regioni, attribuitogli dalla norma statale. Detto potere, per costante giurisprudenza di questa Corte, è finalizzato a «garantire una uniforme e adeguata protezione della fauna selvatica su tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 250 del 2008)”.

Nella sentenza n. 260, infine, la Corte ha affermato che “la selezione delle specie cacciabili compete al legislatore statale poiché implica «l’incisione di profili propri della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, che fanno capo alla competenza esclusiva dello Stato (ex plurimis, sentenze n. 191 del 2011, n. 226 del 2003 e n. 536 del 2002)» (sentenza n. 20 del 2012)”. Pertanto la fattispecie in esame, “in base alla giurisprudenza di questa Corte, rientra nella materia ambientale. Invero, il bene ambiente afferisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario (sentenza n. 151 del 1986) ed assoluto (sentenza n. 617 del 1987)”.

2.7.2. La pianificazione

Per quanto riguarda la tematica della pianificazione, rilevante appare la decisione n. 50. Qui, viene in rilievo la norma della regione Liguria che prevede «i piani di bacino, nonché i piani delle aree protette di cui alla vigente legislazione regionale, vincolano, nelle loro indicazioni di carattere prescrittivo, la pianificazione territoriale di livello regionale, metropolitano, provinciale e comunale con effetto di integrazione della stessa e, in caso di contrasto, di prevalenza su di essa». Secondo la Corte, “la norma regionale, subordinando la pianificazione territoriale di livello regionale ai piani di bacino e ai piani per le aree protette, si pone in evidente contrasto con il principio di prevalenza del



piano paesaggistico sugli atti di pianificazione ad incidenza territoriale posti dalle normative di settore, dettato dall'art. 145, comma 3, del codice dei beni culturali e del paesaggio. Infatti, ai sensi dell'art. 3 della legge reg. Liguria n. 36 del 1997, nella formulazione vigente al momento della proposizione del ricorso, lo strumento della pianificazione territoriale di livello regionale è il PTR, avente (a norma dell'art. 13, comma 3, della legge reg. Liguria n. 36 del 1997, poi abrogato dall'art. 8, comma 3, della legge reg. Liguria n. 29 del 2016) valore di «piano urbanistico-territoriale, con specifica considerazione dei valori paesaggistici». La chiarezza dell'enunciato normativo non lascia margini all'interpretazione conforme suggerita dalla Regione Liguria". Da ciò, discende la dichiarazione di illegittimità della medesima norma.

3. Le competenze legislative. La potestà concorrente fra Stato e Regioni

3.1. La tutela della salute

Con la decisione n. 66, viene in rilievo una disposizione di legge piemontese per cui “nelle farmacie aperte al pubblico sono impiegabili apparecchi di autodiagnostica destinati ad effettuare le prestazioni analitiche di prima istanza indicate nel decreto del Ministero della salute 16 dicembre 2010 (Disciplina dei limiti e delle condizioni delle prestazioni analitiche di prima istanza, rientranti nell'ambito dell'autocontrollo ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera e) e per le indicazioni tecniche relative ai dispositivi strumentali ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera d), del n. 153 del 2009”. Tale disposizione, impugnata per violazione della competenza ripartita di tutela della salute, viene dichiarata non illegittima. Ciò perché tale norma, avrebbe modificato un precedente articolo, proprio “in modo da renderlo aderente alla disciplina statale nel frattempo entrata in vigore”. Più precisamente, ricostruisce la Corte, il d.lgs. n. 153 del 2009, ha previsto (all'art. 1, comma 2) che le farmacie possano partecipare al servizio di assistenza domiciliare integrata a favore dei pazienti residenti o domiciliati nel territorio della sede di pertinenza di ciascuna farmacia, a supporto delle attività del medico di medicina generale o del pediatra di libera scelta. In particolare, “alle farmacie è consentito erogare prestazioni analitiche di prima istanza rientranti nell'ambito dell'autocontrollo, esclusa l'attività di prescrizione e diagnosi, nonché il prelievo di sangue o di plasma mediante siringhe o dispositivi equivalenti e nei limiti e alle condizioni stabiliti con decreto di natura non regolamentare del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni (art. 1, comma 2, lettera e, del d.lgs. n. 153 del 2009)”.

In questo contesto normativo, prosegue la Corte, “è intervenuta la norma impugnata (art. 1, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 11 del 2016) che ha modificato la normativa regionale previgente, adeguandola alla sopravvenuta legislazione statale, richiamando, anche con espliciti riferimenti testuali, i nuovi principi fondamentali in materia di «tutela della salute», contenuti nel d.lgs. n. 153 del 2009, e rinviando per gli aspetti attuativi al decreto ministeriale del 16 dicembre 2010, specificamente menzionato”.

Nel caso in esame, pertanto, “la Regione non si è appropriata dei principi stabiliti dalla legge statale e riservati alla competenza di quest'ultima, riproducendone i contenuti nell'atto legislativo regionale. Piuttosto, nell'esercizio della sua competenza legislativa concorrente, la Regione ha richiamato i principi fondamentali della materia desumibili dalla legislazione statale vigente, precisando gli estremi della normativa statale di riferimento alla quale è tenuta ad adeguarsi. Sicché, nel caso di specie, non può ritenersi correttamente evocato il tema della novazione della fonte, né possono ritenersi applicabili i principi stabiliti dalla giurisprudenza di questa Corte, che riscontrano un vizio di illegittimità costituzionale nelle leggi regionali ripetitive di contenuti di leggi dello Stato, espressive di una competenza riservata a quest'ultimo, a prescindere dalla conformità o dalla



difformità della legge regionale a quella statale (da ultimo, ex multis, sentenza n. 195 del 2015, più volte citata dal ricorso del Governo)”.

La Consulta conclude affermando che “un intervento di adeguamento della disciplina regionale ai principi fondamentali contenuti in norme statali sopravvenute, come quello disposto dalla legge della Regione Piemonte, va considerato pienamente legittimo, se non addirittura imposto ai sensi del medesimo parametro evocato dal ricorrente e costituito dall’art. 117, terzo comma, Cost.”.

Viceversa, nella medesima sentenza, la Corte ha dichiarato incostituzionale una norma che consente l’impiego di apparecchi di autodiagnostica rapida per il rilevamento di trigliceridi, glicemia e colesterolo totale presso gli esercizi di vicinato e nelle medie e grandi strutture di vendita, in quanto “una innovazione significativa della precedente disciplina regionale, tale da porsi in contrasto con i principi fondamentali della materia, contenuti nella vigente normativa statale”.

La Corte ricostruisce il quadro normativo ricordando che “la legislazione statale vigente consentiva che negli esercizi di vicinato e nelle grandi e medie strutture di vendita possano vendersi talune classi di medicinali non soggette a prescrizione medica (...)” e che “per quanto riguarda le prestazioni analitiche di prima istanza (fra le quali quelle contemplate dalla legge regionale impugnata), viceversa, nessuna facoltà è stata riconosciuta in capo agli esercizi commerciali diversi dalle farmacie convenzionate con il Servizio sanitario nazionale (...)”. Pertanto, “la legge statale limita la possibilità di effettuare le prestazioni analitiche di autocontrollo (nelle quali rientrano quelle contemplate dalla disposizione regionale impugnata) alle sole farmacie”.

La norma impugnata, invece, “amplia il novero degli esercizi commerciali abilitati ad effettuare dette prestazioni analitiche, includendovi quelli a cui la legislazione statale permette solo la vendita di talune ristrette categorie di medicinali, ponendosi così in chiaro contrasto con l’interposta legislazione statale”. Dunque, la Corte dichiara l’illegittimità della norma in questione ritenendo che “i criteri stabiliti dalla legislazione statale relativi all’organizzazione dei servizi delle farmacie costituiscano «principi fondamentali» in materia di tutela della salute, in quanto finalizzati a garantire che sia mantenuto un elevato e uniforme livello di qualità dei servizi in tutto il territorio, a tutela di un bene, quale la salute della persona, «che per sua natura non si presterebbe a essere protetto diversamente alla stregua di valutazioni differenziate, rimesse alla discrezionalità dei legislatori regionali» (ex multis sentenza n. 255 del 2013)”.

Con la decisione n. 98, la Corte costituzionale, poi, ha affrontato la tematica relativa alla libertà di svolgimento delle attività commerciali, con le eccezioni dei settori alimentari e delle bevande. Nella pronuncia in questione, la Corte richiama la sentenza n. 104 del 2014.

Tale pronuncia ha evidenziato che, “sebbene la normativa statale stabilisca che le attività commerciali possono essere svolte senza limiti e prescrizioni, tra cui il possesso di requisiti professionali soggettivi, tuttavia, poi, fa espressamente salvi quelli riguardanti il settore alimentare e della somministrazione degli alimenti e delle bevande. In particolare, è stato sottolineato dalla medesima pronuncia che tali considerazioni «portano ad escludere che la normativa in questione attenga alla materia della «tutela della concorrenza», ponendo limiti o barriere all’accesso al mercato con effetti restrittivi della concorrenza stessa. Essa, piuttosto, concerne la materia della «tutela della salute», attribuita dall’art. 117, terzo comma, Cost. alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, ponendosi quale misura volta a salvaguardare «la salute dei consumatori» (sentenza n. 104 del 2014)”.

3.2. La protezione civile

Nella sentenza n. 232, la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità di una norma regionale in quanto in contrasto con il principio della previa autorizzazione scritta all’inizio dei lavori edilizi



nelle località sismiche, contenuto nell'art. 94 del Testo unico dell'edilizia e qualificato come principio fondamentale in materia di protezione civile, materia di competenza concorrente.

Tale norma è volta, “come risulta dalla medesima intitolazione, a disciplinare l'«autorizzazione per l'inizio dei lavori» e prescrive, al comma 1, che «nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità all'uopo indicate nei decreti di cui all'articolo 83, non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione»”.

Come “ripetutamente affermato da questa Corte, tale principio costituisce espressione evidente «dell'intento unificatore che informa la legislazione statale, palesemente orientata [...] ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali (così la citata sentenza n. 182 del 2006)» (sentenza n. 60 del 2017)”

La disposizione regionale impugnata, pertanto, “deve essere ricondotta alla materia della «protezione civile», rispetto alla quale lo statuto speciale non assegna alcuna specifica competenza alla Regione siciliana, cosicché, in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), deve applicarsi anche ad essa quanto previsto dall'art. 117, terzo comma, Cost. L'art. 16, comma 1, della legge regionale n. 16 del 2016, di conseguenza, nella parte in cui consente l'avvio dei lavori nelle zone sismiche in assenza della previa autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione, contrasta con il principio fondamentale espresso dall'art. 94 del Testo unico dell'edilizia, secondo cui, nelle zone sismiche, «l'autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione condiziona l'effettivo inizio di tutti i lavori, nel senso che in mancanza di essa il soggetto interessato non può intraprendere alcuna opera, pur se in possesso del prescritto titolo abilitativo edilizio» (sentenza n. 272 del 2016). Si tratta, peraltro, di un principio che «riveste una posizione “fondante” del settore dell'ordinamento al quale pertiene, attesa la rilevanza del bene protetto», costituito dall'incolumità pubblica, che «non tollera alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali» (sentenza n. 272 del 2016)”.

3.3. Il governo del territorio

Con riguardo al governo del territorio, giova richiamare la decisione n. 50. Qui, la doglianza del Governo si incentra sull'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 29-ter della legge n. 11/2015 della regione Liguria, secondo cui: «non possono dar luogo al riconoscimento del credito edilizio gli edifici realizzati in assenza od in difformità dai prescritti titoli abilitativi edilizi e paesaggistici, se non previa loro regolarizzazione». La disposizione censurata travalicherebbe i limiti della potestà legislativa regionale in materia di condono edilizio, ponendosi in contrasto con i principi fondamentali in materia di «governo del territorio» contenuti agli artt. 36 e 37 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A), di seguito TUE, i quali subordinano il rilascio del titolo in sanatoria alla conformità dell'intervento alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso che al momento della presentazione della domanda. La Corte dichiara non fondata tale questione, in quanto “l'accertamento di conformità, oggi previsto dall'art. 36 del TUE, fa riferimento alla possibilità di sanare opere che, sebbene sostanzialmente conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia, sono state realizzate in assenza del titolo stesso, ovvero con varianti essenziali. Il condono edilizio, invece, ha quale effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia. Il termine «regolarizzazione», utilizzato dalla norma in esame, richiama già



sul piano semantico situazioni di mera irregolarità formale, come è confermato del resto dal fatto che la regolarizzazione ivi prevista ha per oggetto soltanto gli edifici «realizzati in assenza od in difformità dai prescritti titoli abilitativi edilizi e paesaggistici». Si deve concludere pertanto che il legislatore regionale ha inteso subordinare il riconoscimento del credito edilizio, nel caso in cui ciò sia necessario, all'accertamento di conformità dettato dall'art. 36 del TUE, in coerenza con la disciplina statale».

Nella medesima decisione n. 50, la Corte affronta, poi, la tematica inerente le distanze tra gli edifici; tematica, questa, riconducibile, secondo il Governo, alla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale. In tale sede, viene affermato che «secondo la giurisprudenza di questa Corte sul riparto di competenze in tema di distanze legali, «la disciplina delle distanze minime tra costruzioni rientra nella materia dell'ordinamento civile e, quindi, attiene alla competenza legislativa statale; alle Regioni è consentito fissare limiti in deroga alle distanze minime stabilite nelle normative statali, solo a condizione che la deroga sia giustificata dall'esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio. Dunque, se da un lato non può essere del tutto esclusa una competenza legislativa regionale relativa alle distanze tra gli edifici, dall'altro essa, interferendo con l'ordinamento civile, è rigorosamente circoscritta dal suo scopo – il governo del territorio – che ne detta anche le modalità di esercizio» (sentenza n. 6 del 2013; nello stesso senso, sentenze n. 134 del 2014 e n. 114 del 2012; ordinanza n. 173 del 2011). Si è affermato di conseguenza che: «Nella delimitazione dei rispettivi ambiti di competenza – statale in materia di “ordinamento civile” e concorrente in materia di “governo del territorio” –, il punto di equilibrio è stato rinvenuto nell'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968, che questa Corte ha più volte ritenuto dotato di efficacia precettiva e inderogabile (sentenze n. 114 del 2012 e n. 232 del 2005; ordinanza n. 173 del 2011). Tale disposto ammette distanze inferiori a quelle stabilite dalla normativa statale, ma solo “nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche”. In definitiva, le deroghe all'ordinamento civile delle distanze tra edifici sono consentite se inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio (sentenza n. 6 del 2013)» (sentenza n. 134 del 2014)». In tale caso, la Corte ha dichiarato la non fondatezza della questione, poiché “la disposizione regionale, tuttavia, rispetta le condizioni stabilite dall'art. 2-bis del TUE, in quanto la possibilità di derogare alle distanze minime è accordata con la necessaria garanzia dell'intermediazione dello strumento urbanistico e al fine di conformare in modo omogeneo l'assetto di una specifica zona del territorio (circoscritta, per l'appunto, agli edifici ricompresi nel PUO), e non con riferimento a tipi di interventi edilizi singolarmente considerati (ristrutturazioni, sopraelevazioni, recupero di sottotetti, ed altro)”.

Ancora con riguardo alla materia del governo del territorio, rileva la decisione n. 105. In tale sentenza, invero, la Corte costituzionale ha affermato che tale materia “concerne, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività e, dunque, l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio (tra le tante, sentenze n. 278 e n. 21 del 2010, 237 del 2009, n. 383 e n. 336 del 2005)”.

Nel caso di specie, avente ad oggetto le q.l.c. relative alle disposizioni della legge pugliese volte a contrastare il parassita delle piante *Xylella fastidiosa*, sono dichiarate non fondate: “le disposizioni di cui ai primi due commi dell'art. 1 della legge reg. Puglia n. 41 del 2014, come riformulati dalla legge reg. n. 7 del 2016, nel porre un vincolo settennale sui terreni agricoli che abbiano subito espianto di ulivi affetti da xylella o co.di.r.o., infatti, si pongono in linea di continuità con l'originaria previsione legislativa, da un lato estendendo la portata del vincolo, non più limitato ai soli terreni ove vi siano ulivi monumentali, dall'altro lato, riducendone la durata da quindici a sette anni. Per tali profili, dunque, le disposizioni regionali impugnate agiscono all'interno delle



competenze regionali in materia di «governo del territorio», limitando la possibilità di edificare su terreni agricoli. In tal senso, quindi, non si palesano contrasti con i parametri costituzionali evocati”. Successivamente, nella stessa decisione, la Corte ha poi affermato che “non tutta la disciplina concernente la programmazione, la progettazione e la realizzazione delle opere o l’esercizio delle attività che, per loro natura, producono un inevitabile impatto sul territorio, può essere ricondotta al «governo del territorio»”. Ne consegue, che “l’ambito materiale a cui ricondurre le competenze relative ad attività che presentano una diretta o indiretta rilevanza in termini di impatto territoriale, va ricercato attraverso la valutazione dell’elemento funzionale; l’interesse riferibile al «governo del territorio» e le connesse competenze non possono assumere carattere di esclusività, dovendo armonizzarsi e coordinarsi con la disciplina posta a tutela di ulteriori interessi differenziati (in tal senso già la sentenza n. 383 del 2005)”.

Con la sentenza n. 125, la Corte si è espressa con riguardo al Testo unico sull’edilizia, affermando come “molteplici sono le disposizioni dello stesso che questa Corte ha annoverato tra i principi fondamentali del “governo del territorio” (ex plurimis, sentenze n. 282, n. 272, n. 231 e n. 67 del 2016, n. 259 e n. 167 del 2014, n. 64 del 2013 e n. 309 del 2011)”. Secondo la Corte, “si tratta di norme dalla diversa estensione, sorrette da rationes distinte e infungibili, ma caratterizzate dalla comune finalità di offrire a beni non frazionabili una protezione unitaria sull’intero territorio nazionale”. Esse consistono “nella formulazione di principi e norme generali che talvolta si traducono nella previsione di determinate procedure, ad esempio nei procedimenti da seguire per il rilascio dei titoli abilitativi, secondo discipline che – come deciso da questa Corte – assurgono a principio fondamentale (fra le tante, sentenze n. 282, n. 272 e n. 49 del 2016, n. 167 del 2014 e n. 64 del 2013)”.

Analizzando il caso concreto ad essa sottoposto, la Consulta ha ritenuto che “il legislatore statale, infatti, prevedendo che il Governo, le regioni e le autonomie locali «concludono in sede di Conferenza unificata accordi ai sensi dell’articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, o intese ai sensi dell’articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per l’adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo», ha posto un criterio procedurale, di natura concertativa, finalizzato a semplificare la struttura dei regolamenti edilizi, anche attraverso la predisposizione di definizioni uniformi sull’intero territorio nazionale”. Pertanto, “La decisione di ricorrere a uno schema “tipo”, riflettendo tale esigenza unitaria e non frazionabile, può essere dunque annoverata a pieno titolo tra i principi fondamentali del governo del territorio”. Essa, tuttavia, “non pregiudica la possibilità, per le singole regioni, di operare nell’ambito dello schema e di svolgere una funzione di raccordo con gli enti locali operanti sul loro territorio”.

Chiarito ciò, il giudice delle leggi prosegue affermando che “in questo senso, non può imputarsi alla legge statale – come lamenta la Regione ricorrente – di essersi spogliata della propria competenza, attribuendo ad un atto sub-legislativo il compito di disciplinare una materia che l’art. 117, terzo comma, Cost. affida al legislatore. La disposizione censurata, infatti, non contiene una autorizzazione “in bianco”. Essa, dopo avere individuato un interesse non frazionabile, teso a unificare e coordinare la struttura e il lessico dei regolamenti edilizi locali, non manca di indicare i soggetti interessati, l’obiettivo da perseguire, il metodo e gli adempimenti procedurali necessari a conseguire siffatte uniformità redazionali”.

Vi sono campi, infatti, a parere della Consulta “ove è necessario completare la scelta di indirizzo compiuta dal legislatore con una disciplina che richiede particolari cognizioni tecniche. Come questa Corte ha già avuto modo di affermare, è ben possibile che il legislatore rinvii ad atti integrativi e ad essi affidi «il compito di individuare le specifiche caratteristiche della fattispecie tecnica [...] le quali necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale» e «mal si conciliano con il diretto contenuto di un atto legislativo» (sentenza n. 11 del 2014). Se è ovvio che tali atti, «qualora autonomamente presi, non possono assurgere al rango di normativa interposta,



altra è la conclusione cui deve giungersi ove essi vengano strettamente ad integrare, in settori squisitamente tecnici, la normativa primaria che ad essi rinvia» (sentenza n. 11 del 2014)»”.

In questi casi essi, laddove necessari per la ricognizione dei dati, “non si pongono come «norma di dettaglio, ma, al contrario, come principio fondamentale» (sentenza n. 121 del 2012). In particolare, è stato ritenuto che la disciplina statale che rimette a decreti ministeriali l’approvazione di talune norme tecniche per le costruzioni costituisce «chiara espressione di un principio fondamentale» (sentenze n. 282 del 2016 e n. 254 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 41 del 2017)”. La Corte sottolinea, poi, che, pur in assenza di un obbligo costituzionalmente imposto, “la disposizione impugnata ha prescritto, in alternativa, l’accordo o la intesa (quest’ultima poi lo strumento concretamente adottato) con gli enti territoriali rappresentati nella Conferenza unificata, indicando strumenti che valorizzano al massimo grado l’integrazione delle diverse esigenze emergenti dal sistema delle autonomie (sentenza n. 1 del 2016). La raggiunta intesa conferma quanto già emerge, sotto questo profilo, dalla disposizione legislativa”. Da ciò, deriva la non fondatezza della questione prospettata.

Nella sentenza n. 246, la Corte ha affermato che “il potere di intervento delle Regioni in materia di “governo del territorio” non si estende alla disciplina della rilevanza paesaggistica degli allestimenti mobili, che incide sul regime autorizzatorio tratteggiato dall’art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 ed è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente”.

Conseguentemente, “spetta alla legislazione statale determinare presupposti e caratteristiche dell’autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell’ambiente.

L’autorizzazione paesaggistica, finalizzata alla protezione ambientale, è assoggettata a «una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale» (sentenze n. 189 del 2016, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 232 del 2008), che rispecchia la natura unitaria del valore primario e assoluto dell’ambiente (sentenza n. 641 del 1987, punto 2.2. del Considerato in diritto)”.

La competenza esclusiva statale “risponde a ineludibili esigenze di tutela e sarebbe vanificata dall’intervento di una normativa regionale che sancisse in via indiscriminata – come avviene nel caso di specie – l’irrelevanza paesaggistica di determinate opere, così sostituendosi all’apprezzamento che compete alla legislazione statale”.

La Corte, nel caso concreto, ha dichiarato l’illegittimità della norma impugnata, rifacendosi ad un precedente analogo per cui “ha ritenuto dirimente la considerazione che tale disposizione impugnata fosse intervenuta nell’ambito materiale della «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali», di esclusiva competenza statale (sentenza n. 189 del 2016, punto 6.6. del Considerato in diritto). Alle stesse conclusioni si deve pervenire per la norma sottoposta all’odierno vaglio di legittimità costituzionale, adottata in violazione della competenza esclusiva statale di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.”.

3.3.1. Il governo del territorio e l’ordinamento civile

Nella decisione n. 41, sono analizzate alcune disposizioni relative alla disciplina delle distanze fra costruzioni. In particolare, è oggetto dell’impugnativa l’art. 8, c. 1°, lett. a), della legge della regione Veneto 16/03/2015, n. 4, il quale statuisce che lo strumento urbanistico generale può derogare: «a) nei casi di cui all’articolo 17, comma 3, lettere a) e b), della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 “Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio”, con riferimento ai limiti di distanza da rispettarsi all’interno degli ambiti dei piani urbanistici attuativi (PUA) e degli ambiti degli interventi disciplinati puntualmente». La Corte costituzionale dichiara solo parzialmente



fondata la questione di legittimità, ricostruendo il quadro giuridico-costituzionale in materia di distanze fra costruzioni nei seguenti termini. Anzitutto, viene riaffermato il principio per il quale “non si può (...) dubitare che la disciplina delle distanze, per quanto concerne i rapporti suindicati, rientri nella materia dell’ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva dello Stato» (sentenza n. 232 del 2005). Nondimeno, si è altresì sottolineato, che quando i fabbricati insistono su di un territorio che può avere, rispetto ad altri – per ragioni naturali e storiche – specifiche caratteristiche, «la disciplina che li riguarda – e in particolare quella dei loro rapporti nel territorio stesso – esorbita dai limiti propri dei rapporti interprivati e tocca anche interessi pubblici», la cui cura deve ritenersi affidata anche alle Regioni perché attratta all’ambito di competenza concorrente del governo del territorio (si veda sempre la sentenza n. 232 del 2005)”.

In secondo luogo, ha chiarito che “«alle Regioni è consentito fissare limiti in deroga alle distanze minime stabilite nelle normative statali, solo a condizione che la deroga sia giustificata dall’esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio. Dunque, se da un lato non può essere del tutto esclusa una competenza legislativa regionale relativa alle distanze tra gli edifici, dall’altro essa, interferendo con l’ordinamento civile, è rigorosamente circoscritta dal suo scopo – il governo del territorio – che ne detta anche le modalità di esercizio» (sentenza n. 6 del 2013; nello stesso senso, da ultimo, anche le sentenze n. 231, n. 189, n. 185 e n. 178 del 2016)”.

Infine, con riguardo alla delimitazione dei rispettivi ambiti di competenza – statale in materia di «ordinamento civile» e concorrente in materia di «governo del territorio» – la “Corte ha individuato il punto di equilibrio nell’ultimo comma dell’art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968, più volte ritenuto dotato di particolare «efficacia precettiva e inderogabile» (sentenza n. 185 del 2016, ma anche sentenze n. 114 del 2012 e n. 232 del 2005), in quanto richiamato dall’art. 41-quinquies della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), introdotto dall’art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150). Pertanto, è stata giudicata legittima la previsione regionale di distanze in deroga a quelle stabilite dalla normativa statale, ma solo «nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche» (ex plurimis, sentenza n. 231 del 2016). In definitiva, le deroghe all’ordinamento civile delle distanze tra edifici sono consentite «se inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio» (sentenza n. 134 del 2014; analogamente sentenze n. 178, n. 185, n. 189, n. 231 del 2016), poiché «la loro legittimità è strettamente connessa agli assetti urbanistici generali e quindi al governo del territorio, non, invece, ai rapporti tra edifici confinanti isolatamente considerati» (sentenza n. 114 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 232 del 2005)”.

Nel caso di specie, dunque, “deve ritenersi coerente, rispetto alle indicazioni interpretative offerte dalla Corte e ribadite dal disposto di cui all’art 2-bis del TUE, il riferimento che la norma impugnata reca ai piani urbanistici attuativi (PUA), assimilabili ai piani particolareggiati o di lottizzazione e dunque riconducibili a quella tipologia di atti menzionati nell’art. 9, ultimo comma del d.m. n. 1444 del 1968, più volte richiamato, cui va riconosciuta la possibilità di derogare al regime delle distanze”.

Da ciò, consegue la liceità le deroghe predisposte nel contesto dei piani urbanistici attuativi, in quanto strumenti funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio, secondo quanto richiesto, al fine di attivare le deroghe in esame, dall’art 2-bis del TUE. Viceversa, la Corte dichiara l’illegittimità del riferimento che la norma censurata fa agli «interventi disciplinati puntualmente», in quanto “l’assenza di precise indicazioni, in particolare, non consente di attribuire agli interventi in questione un perimetro di azione necessariamente coerente con l’esigenza di garantire omogeneità di assetto a determinate zone del territorio; del resto, lo stesso riferimento alla puntualità che dovrebbe caratterizzarli si presta, sul piano semantico, a legittimare



anche interventi diretti a singoli edifici, in aperto contrasto con le indicazioni interpretative offerte in precedenza”.

3.3.2. Il governo del territorio e la protezione civile

Nella sentenza n. 60, vengono in rilievo alcune disposizioni di legge abruzzese. Tali norme, in particolare, rinviano ad un regolamento regionale, adottato su proposta della Giunta regionale, la definizione delle «opere minori» e di «quelle prive di rilevanza ai fini della pubblica incolumità». La Corte ne dichiara l’illegittimità costituzionale affermando che “le disposizioni di leggi regionali che intervengono sulla disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche devono essere ricondotte all’ambito materiale del «governo del territorio», nonché a quello relativo alla «protezione civile», per i profili concernenti la tutela dell’incolumità pubblica (in termini la sentenza n. 167 del 2014)”. In coerenza, la Corte ha ritenuto che, “nella materia in disamina, assumono la valenza di principio fondamentale le disposizioni contenute nel TUE che prevedono determinati adempimenti procedurali, a condizione che questi ultimi rispondano ad esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico (in termini la sentenza n. 282 del 2016, la sentenza n. 300 del 2013 e quella n. 182 del 2006)”.

Prosegue la Consulta affermando che “tra queste disposizioni, assume rilievo fondamentale il disposto di cui all’art. 94 del TUE – parametro principalmente evidenziato dalla censura in oggetto – in forza del quale, nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, «non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione», così da costituire espressione evidente, alla pari degli altri parametri interposti indicati dal ricorrente, dell’intento unificatore che informa la legislazione statale, palesemente orientata «[...] ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l’ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell’incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali» (così la citata sentenza n. 182 del 2006)”.

Conseguentemente, “questa Corte ha già avuto modo di dichiarare costituzionalmente illegittime analoghe disposizioni emanate da altre Regioni, caratterizzate dal sottrarre ad ogni forma di vigilanza e controllo alcuni interventi edilizi realizzati in zone sismiche, non tipizzati dalla legislazione statale di riferimento (così la già citata sentenza n. 300 del 2013 e quella distinta dal n. 64 del 2013)”.

Di qui la illegittimità costituzionale dell’art. 7 oggetto di impugnazione, nella parte in cui ha introdotto il secondo comma, lettera d), all’interno del disposto di cui all’art. 19-bis della legge regionale n. 28 del 2011.

3.3.3. Il governo del territorio e il turismo

Con la decisione n. 40, viene in rilievo l’articolo 14, comma 8, della legge della regione Puglia n. 17/2005, che prevede che “[i] PCC [Piani comunali delle coste], compatibilmente con gli indirizzi del PRC [Piano regionale delle coste] di cui al comma 2 dell’articolo 3 e le direttive e norme di salvaguardia di cui ai commi 1, 2, 3, 5, 6 e 10 del presente articolo, individuano nella quota concedibile l’intera superficie o parte di essa non inferiore al 50 per cento delle aree demaniali in concessione, confermandone la titolarità, fatte salve le circostanze di revoca e decadenza di cui



all'articolo 12. Il Piano, anche in deroga ai limiti di cui al comma 5, individua apposite aree demaniali da destinare alla variazione o traslazione dei titoli concessori in contrasto con il PCC”.

Secondo la parte ricorrente, tale disposizione consentirebbe ai Comuni di confermare (salvo i casi di revoca o decadenza) la titolarità di almeno il 50 per cento delle aree demaniali in concessione e di individuare aree demaniali da assegnare direttamente (con provvedimento di «variazione» o «traslazione») ai titolari di concessioni divenute in contrasto con il Piano comunale delle coste.

La Corte costituzionale rigetta tale ricostruzione, affermando che tale norma “non reintroduce, nella sua prima parte, alcun diritto di insistenza a favore del concessionario in essere, in quanto non dispone alcun rinnovo di concessioni già assentite e non riserva alcuna preferenza ai rispettivi titolari. Invece, previa fissazione di un criterio oggettivo volto ad evitare discriminazioni, consente una revoca parziale di quelle concessioni, ove indispensabile per permettere il rientro nel limite percentuale massimo di area concedibile, legittimamente fissato dalla stessa legge regionale. Ciò in armonia con l'art. 42 cod. nav., che consente la revoca, anche parziale, della concessione «per specifici motivi inerenti al pubblico uso del mare o per altre ragioni di pubblico interesse»: ragione di pubblico interesse che, nel caso di specie, è costituita dalla necessità di armonizzare la concedibilità di aree demaniali marittime a privati per finalità turistico-ricreative con il (prevalente) utilizzo pubblico di esse. In tal modo, il legislatore regionale non ha previsto, né il rilascio in via preferenziale di nuove concessioni in favore di precedenti titolari, né un rinnovo automatico delle concessioni già in atto. Non ha, dunque, invaso la competenza legislativa statale nella materia della tutela della concorrenza, né si è posto in contrasto con i principi comunitari. Ha invece fatto legittimo ricorso alle proprie competenze legislative, in una materia che attiene sia al governo del territorio sia alla disciplina del turismo, operando un bilanciamento tra l'interesse pubblico alla libera fruibilità degli arenili e l'interesse dei privati al loro sfruttamento per finalità turistico-ricreative”.

3.4. Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia

Con la sentenza n. 39, la Corte costituzionale ha affermato un principio in materia di rilascio dei titoli marini. In particolare, viene impugnato l'articolo 1 della legge della regione Abruzzo n. 29/2015, che pone il divieto di tutte le nuove attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi nelle zone di mare poste entro le dodici miglia marine lungo l'intero perimetro delle coste abruzzesi, comprendendo nell'ambito di applicazione del divieto anche i procedimenti in corso e quelli conseguenti e connessi. La Consulta accoglie il ricorso governativo, affermando la lesione dei principi fondamentali della materia posti dalla legge n. 239 del 2004. L'articolo 1, comma 7, di tale articolo stabilisce che “sono esercitati dallo Stato, anche avvalendosi dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, i seguenti compiti e funzioni amministrativi (...)”. Secondo la Corte, “Fra tali compiti e funzioni rientrano, da una parte, «l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti» (lettera g) e, dall'altra, «l'utilizzazione del pubblico demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità di approvvigionamento di fonti di energia» (lettera l)”. Da ciò, il giudice delle leggi desume che “il principio che, per il rilascio dei titoli di cui è questione – e cioè quelli a mare –, la competenza dello Stato è esclusiva” e che “tale principio, d'altra parte, deve qualificarsi come fondamentale”.

Invero, “con riferimento alla legge n. 239 del 2004 in generale, infatti, questa Corte ha già avuto modo di affermare, con la sentenza n. 131 del 2016, che: «[s]i tratta di norme che ridefiniscono, “in modo unitario ed a livello nazionale, i procedimenti di localizzazione e realizzazione” delle opere,



“in base all’evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell’esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario” [...], ma anche in relazione “ai criteri indicati dall’art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative, nonché al principio di leale collaborazione [...]” (sentenza n. 117 del 2013)». Quanto in particolare alla ricerca sottomarina, questa Corte, sia pure in un diverso contesto normativo, ha già affermato che sul fondo e sul sottofondo marino si esplicano poteri di contenuto e di intensità uguali per tutta la fascia che va dalla linea della bassa marea fino al limite esterno della piattaforma, circostanza che non consente di riconoscere alle Regioni una competenza neppure con riguardo alle attività che possono esercitarsi sulla porzione di fondo e di sottofondo sottostante al mare territoriale (sentenza n. 21 del 1968)”.

Pertanto, la legge regionale si pone in contrasto con il principio fondamentale dettato dal legislatore, che riserva allo Stato la materia in questione: difatti, “essa, (...), nello stabilire l’ambito di operatività dei titoli autorizzatori, lungi dal porre mere norme di dettaglio, modifica la disciplina unitaria dell’accesso alle attività offshore di ricerca e coltivazione degli idrocarburi, funzionale al raggiungimento degli obiettivi della politica energetica nazionale, così violando l’art. 117, terzo comma, Cost.”.

3.4.1. La produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia e la tutela della concorrenza

Con la decisione n. 59, la Corte ha verificato la compatibilità a Costituzione di alcune disposizioni contenute in più leggi della regione Abruzzo. Tali disposizioni, in particolare, prescrivevano che, ai fini della determinazione del canone idroelettrico per le utenze con potenza nominale superiore a 220 kw, si faccia riferimento alla potenza efficiente. Nella sentenza in analisi, la Consulta ha dichiarato l’illegittimità di tutte le norme osservando che “questa Corte, chiamata a pronunciarsi circa il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di canoni idroelettrici, ha affermato che la determinazione e la quantificazione della misura di detti canoni devono essere ricondotte alla competenza legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia», di cui all’art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze n. 158 del 2016, n. 85 e n. 64 del 2014). È invece ascrivibile alla «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva statale ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., la disciplina di cui all’art. 37, comma 7, del decreto-legge n. 83 del 2012, ovvero la definizione, con decreto ministeriale, dei «criteri generali» che condizionano la determinazione, da parte delle Regioni, dei valori massimi dei canoni (sentenze n. 158 del 2016 e n. 28 del 2014)”.

Inoltre, la Corte ha altresì precisato che “in attesa del decreto ministeriale, oggi come allora ancora non adottato, la competenza regionale alla determinazione della misura dei canoni idroelettrici non può ritenersi paralizzata, poiché in assenza del suddetto decreto la disposizione legislativa che ad esso rinvia «non è ancora pienamente operante ed efficace» (sentenza n. 158 del 2016). Le Regioni, salvo l’onere di adeguarsi a quanto verrà stabilito dallo Stato, hanno attualmente titolo, nell’ambito della propria competenza ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost., a determinare i canoni idroelettrici nel rispetto del principio fondamentale «della onerosità della concessione e della proporzionalità del canone alla entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all’utilità economica che il concessionario ne ricava» (sentenza n. 158 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 64 del 2014), nonché dei principi di economicità e ragionevolezza, previsti espressamente dallo stesso art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012 e condizionanti l’esercizio della competenza regionale già prima della definizione con decreto ministeriale dei criteri generali (sentenza n. 158 del 2016)”.



In conclusione, “le Regioni, in altri termini, sono competenti a determinare e a quantificare, nel rispetto dei sopra ricordati principi, la misura dei canoni idroelettrici, dovendosi ricondurre tale intervento alla materia di potestà concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia». È loro precluso, però, adottare «criteri generali» per detta determinazione, essendo tale attività ascrivibile alla competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza»: nella perdurante attesa che sia adottato il ricordato decreto ministeriale, in tale ambito restano pur sempre fermi, ove stabiliti, i criteri previsti dalla normativa statale di riferimento”. Da qui, conseguentemente, discende l’illegittimità delle norme abruzzesi.

Nella sentenza n. 105, la Corte ha riaffermato, poi, un principio già noto nella propria pregressa giurisprudenza, in particolare con riguardo all’individuazione dei siti di impianti energetici. Invero, “la pluralità di interessi e di competenze che ricorrono nella materia in esame trova la sua composizione nell’intesa, prevista anche per la fase di localizzazione e realizzazione dell’opera ai sensi dall’art. 52-quinquies del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (Testo A)». Il raggiungimento dell’intesa costituisce lo strumento necessario al fine d’identificare le «linee fondamentali dell’assetto del territorio nazionale con riferimento all’articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti, inclusa la rete dei gasdotti» (da ultimo, sentenza n. 249 del 2016), superabile nel caso d’inerzia regionale con le modalità previste dal comma 8-bis dell’art. 1 della legge n. 239 del 2004”.

In base a tali presupposti “ed anche in ragione del pregiudizio arrecato alla ricerca dell’intesa, questa Corte ha più volte dichiarato l’illegittimità costituzionale di leggi regionali che prevedevano divieti o ponevano vincoli alla localizzazione di impianti energetici in zone diverse da quelle individuate dalla Regione (tra le tante, sentenze n. 249 e n. 154 del 2016, n. 119 del 2014, n. 182 del 2013)”.

Nella sentenza n. 170, viene impugnato l’art. 38, comma 7, del d.l. n. 133 del 2014 (avente a riguardo, tra le altre materie, anche le attività di ricerca e prospezione di idrocarburi), secondo il quale «con disciplinare tipo, adottato con decreto del Ministero dello sviluppo economico, sono stabilite, entro centoottanta giorni dall’entrata in vigore del presente decreto, le modalità di conferimento del titolo concessorio unico di cui al comma 5, nonché le modalità di esercizio delle relative attività ai sensi del presente articolo». La Corte dichiara fondata la questione proposta in relazione alla materia di cui al terzo comma dell’art. 117 Cost., in quanto “il disciplinare tipo – adottato con decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2015 (Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell’articolo 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164) e successivamente abrogato e sostituito dal decreto del Ministero dello sviluppo economico 7 dicembre 2016 (Disciplinare tipo per il rilascio e l’esercizio dei titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale) – prevede, coerentemente con quanto disposto dalla norma impugnata, le modalità di conferimento del titolo concessorio unico e le modalità di esercizio delle attività in tema di idrocarburi. Ciò anche con riferimento a quelle sulla terraferma, come chiaramente previsto dall’art. 1 di entrambi i decreti”.

Il censurato comma incide dunque “sulla materia di competenza concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia», cui ricondurre le attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi sulla terraferma”. Rimettendo esclusivamente al Ministro dello sviluppo economico l’adozione del disciplinare tipo, invero, “realizza una chiamata in sussidiarietà senza alcun coinvolgimento delle Regioni, sebbene questa Corte abbia reiteratamente affermato l’esigenza della previsione «di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, [... di] adeguati meccanismi di



cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali» (sentenza n. 7 del 2016)".

D'altra parte, scrutinando una fattispecie normativa analoga a quella in considerazione, "sempre afferente al settore energetico degli idrocarburi, questa Corte ha ravvisato «la parziale illegittimità costituzionale della disposizione censurata, per la mancata previsione di strumenti di leale collaborazione per la parte che si riferisce a materie di competenza legislativa ed amministrativa delle Regioni interessate» (sentenza n. 339 del 2009)".

Si deve pertanto concludere che l'art. 38, comma 7, del d.l. n. 133 del 2014 è costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non prevede un adeguato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del decreto del Ministro dello sviluppo economico con cui sono stabilite le modalità di conferimento del titolo concessorio unico, nonché le modalità di esercizio delle relative attività.

3.5. Il coordinamento della finanza pubblica

Con la decisione n. 72, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità di una norma di legge della Basilicata in quanto difforme dalla previsione di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010. La norma statale, invero, stabilisce la possibilità, da qualsiasi finalità motivata, per le pubbliche amministrazioni di avvalersi di personale a tempo determinato – o con convenzioni, ovvero contratti di collaborazione coordinata e continuativa – nel limite massimo del 50 per cento delle spese sostenute nell'anno 2009 per le stesse finalità, vale a dire per le medesime tipologie di utilizzo di risorse umane. Viceversa, la norma lucana autorizza le aziende sanitarie regionali fino al 31 luglio 2016 ad acquisire personale sanitario a tempo determinato, anche in forma di lavoro in somministrazione, per una spesa massima complessiva pari al costo sostenuto nel 2015 per il periodo di assenza del personale dipendente nei diversi casi in cui sia previsto il diritto alla conservazione del posto di lavoro.

Secondo la Corte, "la riscontrata difformità della disposizione censurata rispetto alla predetta normativa nazionale di riferimento, e il fatto che essa dispone che il costo delle contemplate assunzioni non è computabile «agli effetti del rispetto di tutti vincoli di spesa complessiva del personale stabilita dalla normativa nazionale e regionale», comporta in modo inequivoco la sua incompatibilità con i vincoli di spesa complessivamente posti dal legislatore statale per le assunzioni di personale a tempo determinato da parte delle pubbliche amministrazioni, comprese le regioni". Inoltre, "questa Corte ha già avuto modo di affermare ripetutamente, proprio in riferimento all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, che lo Stato, nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, può legittimamente porre, anche alle regioni, limiti alle possibilità di assunzione a tempo determinato, e che la predetta disposizione costituisce principio generale di coordinamento della finanza pubblica, ai quali si devono adeguare le regioni stesse, nonché gli enti del Servizio sanitario nazionale (sentenze n. 61 del 2014, n. 18 del 2013 e n. 173 del 2012)".

Con riguardo alla materia del coordinamento della finanza pubblica, rileva anche la decisione n. 191. In tale sentenza, numerosi sono stati i principi enucleati dalla Corte in materia.

Anzitutto, la Consulta ha affermato che "per ragioni di coordinamento finanziario ben può il legislatore statale imporre in via transitoria agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio, atti a contenere il tasso di crescita della spesa corrente rispetto agli anni precedenti (sentenza n. 36 del 2004)".

Come traspare anche dai dati contabili acquisiti nel corso dei lavori parlamentari, la norma impugnata, volta a limitare la spesa relativa al personale degli enti territoriali, "incide su un



aggregato rilevante della spesa corrente, che si identifica nella spesa per il personale, voce di importanza strategica, nelle sue molteplici componenti, per l'attuazione del patto di stabilità interno (sentenza n. 169 del 2007)".

La disciplina prefigurata dal legislatore reca "principi di coordinamento della finanza pubblica, nel rispetto dei requisiti che la giurisprudenza di questa Corte ha individuato per escludere l'illegittimità delle misure limitative dell'autonomia regionale (sentenza n. 218 del 2015). Essa, invero, non prevede in modo esaustivo strumenti e modalità di perseguimento degli obiettivi, comunque rimessi all'apprezzamento delle Regioni, e presenta un carattere transitorio e delimitato nel tempo, circoscritto al biennio 2017-2018, periodo in cui si ripristina la vigenza della regola generale e si sospende l'applicazione di una disciplina derogatoria più flessibile, legata a situazioni di modesta incidenza della spesa del personale rispetto alla spesa corrente".

Quanto al paventato trattamento deterioro degli enti "virtuosi", "questa Corte ha osservato che il carattere generale degli interventi di riordino impone una disciplina uniforme e che questa disciplina, di per sé priva di intenti premiali o punitivi, non può essere diversamente calibrata in ragione di presunte specificità territoriali (sentenze n. 176 e n. 159 del 2016)".

Inoltre, la Corte richiama la propria giurisprudenza, "che ha ricondotto i limiti ai trattamenti accessori ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 61 del 2014), attribuiti alla competenza concorrente. Le limitazioni in esame investono un settore rilevante della spesa per il personale e, in particolare, la componente che riguarda una delle due grandi parti in cui si suddivide il trattamento economico del personale pubblico (sentenza n. 215 del 2012)".

Ancora, "questa Corte, sin dalla sentenza n. 36 del 2004 (punto 7. del Considerato in diritto), ha affermato che la disciplina della razionalizzazione e della centralizzazione degli acquisti, pur diversamente modulata nel volgere degli anni, non supera «i limiti di un principio di coordinamento adottato entro l'ambito della discrezionalità del legislatore statale» e finalizzato al contenimento della spesa (nello stesso senso, sentenza n. 417 del 2005 e, con particolare riguardo alla spesa sanitaria, sentenza n. 162 del 2007)".

Tale disciplina, difatti, "incide «sulla spesa pubblica ai fini del conseguimento di obiettivi di risparmio» (sentenza n. 124 del 2015, punto 3.2. del Considerato in diritto) e, nel perseguire obiettivi di trasparenza e di riduzione dei costi, lascia inalterato «il profilo dell'esercizio proprio delle funzioni spettanti a ciascuna amministrazione coinvolta» (sentenza n. 152 del 2015, punto 2.2. del Considerato in diritto)".

4. Le competenze legislative. La potestà residuale regionale

4.1. Il commercio

Con la sentenza n. 98, la Corte costituzionale ha dichiarato la non fondatezza di una q.l.c. proposta dallo Stato nei confronti di una disposizione di legge del Friuli-Venezia Giulia, ricordando che "è da sottolineare che in ordine al richiamato parametro interposto questa Corte ha evidenziato che, a seguito della modifica del Titolo V della parte seconda della Costituzione, la materia «commercio» rientra nella competenza residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma, dell'art. 117 Cost. In questo contesto, ha sottolineato la cedevolezza del decreto legislativo n. 114 del 1998, che «si applica, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131, soltanto alle Regioni che non abbiano emanato una propria legislazione nella suddetta materia» (sentenza n. 247 del 2010, che richiama l'ordinanza n. 199 del 2006)". Tali conclusioni si attaglierebbero anche a tale regione "in virtù della «clausola di maggior favore», di cui all'art. 10, della legge costituzionale n. 3 del 2001 (Modifiche al titolo V, della parte seconda della Costituzione). La Regione, infatti, ha già



posto in essere una normativa in materia di commercio, qual è la disposizione censurata, che, in base alle argomentazioni svolte, prevale sul disposto del d.lgs. n. 114 del 1998”.

4.2. La caccia

Nella sentenza n. 170, la Corte ha ritenuto non fondata una q.l.c. proposta da parte statale, in quanto la disposizione impugnata è stata emanata in materia di caccia, come tale di competenza residuale regionale. In particolare, la Consulta ha affermato che “la competenza legislativa residuale spettante alle Regioni in materia di caccia deve essere esercitata rispettando i livelli di tutela garantiti dalla legislazione statale fissati dalla legge n. 157 del 1992 (ex plurimis, sentenze n. 2 del 2015, n. 142 del 2013). Inoltre, questa Corte ha anche affermato che l’art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992 stabilisce uno standard inderogabile di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, con riferimento alla composizione degli organi direttivi (sentenze n. 124 del 2016, n. 268 del 2010 e n. 165 del 2009). Secondo tale disposizione, «negli organi direttivi degli ambiti territoriali di caccia deve essere assicurata la presenza paritaria, in misura pari complessivamente al 60 per cento dei componenti, dei rappresentanti di strutture locali delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e delle associazioni venatorie nazionali riconosciute, ove presenti in forma organizzata sul territorio. Il 20 per cento dei componenti è costituito da rappresentanti di associazioni di protezione ambientale presenti nel Consiglio nazionale per l’ambiente e il 20 per cento da rappresentanti degli enti locali»”.

La disposizione statale, secondo la Corte, “mira a preservare la rappresentanza democratica delle categorie, espressione dei diversi interessi sottesi all’attività venatoria”.

Il confronto della norma impugnata con quella interposta “non evidenzia, tuttavia, il contrasto denunciato dal ricorrente. La prima di esse, nello stabilire i criteri di composizione del comitato direttivo dei comprensori alpini, ha infatti preservato la rappresentanza delle associazioni agricole, ambientaliste e venatorie, introducendo, quale unico elemento innovativo, la presenza negli stessi anche dei rappresentanti di associazioni venatorie riconosciute a livello regionale, mantenendo i medesimi requisiti richiesti dalla norma interposta quanto a profili organizzativi e istituzionali (art. 21, comma 5-bis, della legge n. 50 del 1993)”.

Detta previsione, viceversa riposa, “non irragionevolmente, sulla valorizzazione della particolarità dei comprensori alpini, a cui la stessa legge statale riserva peculiari forme di autonomia. L’art. 11 della legge n. 157 del 1992, nel disciplinare il regime venatorio nella zona delle Alpi, stabilisce infatti che le Regioni interessate, nel rispetto di tale legge, emanano «norme particolari al fine di proteggere la caratteristica fauna e disciplinare l’attività venatoria, tenute presenti le consuetudini e le tradizioni locali». Il legislatore statale ha dunque stabilito, in riferimento alla zona delle Alpi, una disciplina che permette di tenere conto delle peculiari caratteristiche del territorio e della specificità delle realtà locali e di valorizzare la prossimità dei cacciatori e delle associazioni rappresentative con il territorio”.

Pertanto, la previsione della partecipazione ai comitati direttivi dei comprensori alpini di rappresentanti delle associazioni regionali, “da un canto, costituisce attuazione del principio generale fissato dalla legge statale, il quale consente appunto che gli stessi siano oggetto di una regolamentazione specifica. Dall’altro, valorizza la necessità di una conoscenza specifica di tali territori e delle tradizioni e consuetudini locali, in quanto strumentali rispetto allo scopo di proteggere la fauna e di disciplinare l’attività venatoria, ferma ovviamente la verifica, nella fase applicativa, dell’idoneità delle associazioni regionali ad esprimere democraticamente l’indirizzo dei cacciatori iscritti alle medesime”.



4.3. L'organizzazione amministrativa regionale

Nella sentenza n. 190, la Corte ha ricondotto alla materia residuale dell'organizzazione amministrativa regionale alcune disposizioni statali, conseguentemente dichiarate illegittime. In particolare, la “Corte è costante nell'affermare che i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale «rientrano nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi appartengono alla competenza legislativa residuale della Regione» (sentenza n. 149 del 2012, punto 4.2. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 63 del 2012, punto 3.1. del Considerato in diritto), di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.”.

Nel disciplinare l'indisponibilità dei posti dirigenziali di prima e di seconda fascia, vacanti alla data del 15 ottobre 2015, e la cessazione di diritto degli incarichi dirigenziali conferiti tra il 15 ottobre 2015 e il 1° gennaio 2016, la norma impugnata “è riconducibile alla competenza residuale ex art. 117, quarto comma, Cost. in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, «entro cui si collocano le procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al ruolo (così come a tutto il pubblico impiego: sentenze n. 310 del 2011 e n. 324 del 2010), il conferimento degli incarichi (sentenza n. 105 del 2013) e la durata degli stessi”. Inoltre, “questa Corte ha ritenuto tali aspetti inerenti ai profili pubblicistico-organizzativi della dirigenza pubblica, così come di tutto il lavoro pubblico (fra le tante, sentenza n. 149 del 2012)”. Secondo la Consulta, “il legislatore statale interviene in questi casi solo per fissare principi generali a garanzia del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione (sentenza n. 105 del 2013)» (sentenza n. 251 del 2016, punto 4.2.1. del Considerato in diritto)”.

La disciplina in esame racchiude previsioni “quanto mai dettagliate e penetranti anche in merito alla cessazione ope legis degli incarichi e alla risoluzione dei contratti e incide direttamente sul conferimento e sulla durata degli incarichi dirigenziali, aspetti devoluti alla competenza regionale residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa”.

La norma impugnata, circoscritta a un periodo transitorio e legata all'attuazione della riforma della pubblica amministrazione, non rappresenta, dunque, “espressione della competenza statale a fissare i principi generali a garanzia del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione”.

4.4. Il demanio marittimo

Nella sentenza n. 157, la Corte ha valutato la costituzionalità di una disposizione di legge toscana che subordina il rilascio delle concessioni demaniali marittime all'impegno, assunto dall'assegnatario, a «non affidare a terzi le attività oggetto della concessione, fatte salve: 1) la possibilità di affidamento in gestione delle attività secondarie ai sensi dell'articolo 45-bis del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione); 2) la sopravvenienza di gravi e comprovati motivi di impedimento alla conduzione diretta da parte dell'assegnatario stesso». Secondo la ricorrente, la disciplina dell'affidamento a terzi – unitamente al subingresso nella concessione – discostandosi dal regime derivante degli artt. 45-bis e 46 cod. nav., afferendo all'«ordinamento civile», incide su una materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

La Corte ritiene non fondata tale q.l.c., affermando che “l'esercizio concessorio dei beni demaniali marittimi per finalità turistico-ricreative include un complesso di attività svolte sull'area demaniale, con frequente suddivisione, all'interno di quelle assentite dal titolo, tra una attività



principale ed altre secondarie, tipizzate, in via esemplificativa, dal già citato art. 01 del d.l. n. 400 del 1993”.

Nel corso del rapporto, prosegue la Corte, “possono verificarsi casi di sostituzione del concessionario nel godimento delle utilità che si ritraggono dall’area demaniale. Sostituzioni che possono essere oggetto di una vera e propria successione a titolo particolare (è il caso del subingresso disciplinato dall’art. 46 cod. nav., che prevede una cessione della concessione con integrale surroga del cessionario nella posizione del concessionario cedente); oppure consistere nell’attribuzione a terzi di diritti dal contenuto identico o anche solo parzialmente coincidente con quelli assentiti dal titolo (perché riguardano una o più delle attività accessorie che ineriscono all’area), così da permettere una gestione indiretta ed anche frazionata delle attività correlate alla concessione. E ciò senza che muti necessariamente la figura soggettiva del concessionario (è il caso dell’affidamento ai sensi del citato art. 45-bis cod. nav.)”.

In tutti questi casi è “comunque imprescindibile la preventiva autorizzazione dell’amministrazione concedente”.

Ebbene, a parere della Consulta, “la disciplina statale di riferimento, nella parte in cui subordina l’affidamento a terzi (locuzione di contenuto ampio, capace di includere tutte le ipotesi indicate dal ricorrente) alla preventiva autorizzazione della concedente, attrae tali profili della vicenda concessoria nell’ambito del diritto pubblico: la possibilità di affidamento a terzi, prevista in linea di principio, rimane infatti condizionata a valutazioni che restano di esclusiva competenza dell’amministrazione chiamata alla gestione dell’area demaniale”.

Secondo il giudice delle leggi, la normativa regionale in questione, “persegue la finalità di impartire linee di indirizzo ai Comuni costieri, quali enti cui l’art. 27 della legge regionale della Toscana 10 dicembre 1998, n. 88 (Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni amministrative e dei compiti in materia urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell’ambiente, tutela dell’ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti conferite alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112) affida funzioni amministrative nell’ambito delineato dal citato art. 03, comma 4-bis del d.l. n. 400 del 1993”.

In questa cornice, la norma censurata si inserisce “a pieno titolo nell’ambito delle già descritte competenze amministrative e di indirizzo ascritte alle Regioni in materia di demanio marittimo, senza sconfinare nel titolo di competenza esclusiva – l’«ordinamento civile» – evocato a sostegno della censura”.

Invero, secondo la Corte, spetta all’amministrazione competente “il potere di assentire l’affidamento a terzi, sia dell’attività principale sia di quelle secondarie ed accessorie. Con la disposizione censurata la Regione ha esercitato, in via generale, le prerogative di sua pertinenza, restringendo a monte le possibilità di gestione indiretta delle iniziative economiche di rilievo principale legate all’area demaniale concessa in uso”. Di qui, la Corte dichiara l’infondatezza della questione proposta.

5. La potestà regolamentare (art. 117, comma 6, Cost.)

Nella sentenza n. 125, la Corte costituzionale ha scrutinato la previsione statale che prevede uno schema di regolamento-tipo in materia urbanistica. Tale disposizione, secondo le ricorrenti, avrebbe violato la potestà regolamentare regionale ex art. 117, comma 6, Cost. Secondo la Corte, “questo schema di regolamento-tipo non solo, per quel che qui rileva, difetta dei requisiti formali previsti dall’art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), ma risulta anche privo degli usuali contenuti delle fonti



regolamentari, che si traducono, comunque, in norme generali e astratte, anche se di dettaglio, destinate ad innovare l'ordinamento giuridico (da ultimo, Consiglio di stato, sezione VI, sentenza 30 novembre 2016, n. 5036)".

Inoltre, "la procedura ampia e articolata che prelude alla adozione di detto regolamento-tipo è il riflesso della sua particolare natura: esso non ha alcun contenuto innovativo della disciplina dell'edilizia ma svolge una funzione di raccordo e coordinamento meramente tecnico e redazionale, venendo a completare il principio (fondamentale) contenuto nella disposizione legislativa". Peraltro, come pure "precisato da questa Corte, «[l]'art. 117, sesto comma, Cost. [...] preclude allo Stato, nelle materie di legislazione concorrente, non già l'adozione di qualsivoglia atto sub-legislativo, [...] bensì dei soli regolamenti, che sono fonti del diritto, costitutive di un determinato assetto dell'ordinamento» (sentenza n. 284 del 2016)".

Con la decisione n. 252, la Corte ha valutato l'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 164 del 2016, che sostituisce il comma 5 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012 come segue: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare d'intesa con la Conferenza unificata, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. Lo schema del decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere delle commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario. I pareri sono espressi entro quindici giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato». Tale disposizione è stata valutata illegittima nella parte in cui non prevede la parola «tecnica», dopo le parole «criteri e modalità di attuazione» e prima delle parole «del presente articolo». In particolare, la Corte ha osservato che "come si è chiarito nella sentenza n. 88 del 2014, i commi 3 e 4 della legge n. 243 del 2012 alla cui attuazione è destinato il regolamento, trovano fondamento costituzionale nell'art. 5, comma 2, lettera b), della legge cost. n. 1 del 2012, che prevede una disciplina statale attuativa da adottare con legge rinforzata, cosicché è da escludere che lo Stato possa esercitare in materia una potestà regolamentare integrativa e non meramente tecnica". Come nel caso precedente, pertanto, "occorre procedere al vaglio dei commi in questione per verificare la portata della disciplina affidata al regolamento".

Ebbene, quanto al comma 3, "non vi è dubbio che il riferimento alle intese in termini così generali potrebbe comportare l'esercizio di un potere tanto di natura meramente tecnica, quanto di natura discrezionale. È anzi da presumere che la novità e la rilevanza dell'istituto esigano una disciplina caratterizzata per la maggior parte da scelte discrezionali".

Nel comma 4, "il riferimento è ai patti di solidarietà nazionale, da porre in essere qualora la cessione o la richiesta di spazi finanziari, finalizzati ad investimenti da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, non sia stata soddisfatta dalle intese, e ciò senza ulteriori specificazioni. Anche questo istituto, dunque, richiede una disciplina di dettaglio, che potrebbe costituire esercizio di un potere tanto di natura meramente tecnica, quanto di natura discrezionale".

Come nel caso precedente, sostiene la Corte, "ciò impone di riservare al decreto un compito attuativo meramente tecnico per ricondurre a legittimità costituzionale la norma impugnata".

6. L'attrazione in sussidiarietà (art. 118 Cost.)

Nella sentenza n. 114, la Consulta ha ricordato che "secondo il costante orientamento di questa Corte, lo Stato può ricorrere alla chiamata in sussidiarietà al fine di allocare e disciplinare una funzione amministrativa «quando la materia, secondo un criterio di prevalenza, appartenga alla competenza regionale concorrente, ovvero residuale» (ex plurimis, sentenza n. 7 del 2016), mentre



ne difettano i presupposti quando si verta in materia di competenza esclusiva statale, anche solo prevalente (sentenze n. 62 del 2013 e n. 80 del 2012)”. Pertanto, è dirimente “identificare l’ambito materiale cui ricondurre la norma censurata, rammentando che a ciò si deve procedere alla stregua della ratio che ispira la disciplina, del suo contenuto precettivo e dell’oggetto specifico della regolamentazione adottata (sentenze n. 175 del 2016 e n. 245 del 2015). Tenuto conto della complessità del fenomeno sociale su cui interviene il legislatore, in fattispecie come la presente, nella quale l’intervento riguarda una fitta trama di relazioni ove è difficile isolare un singolo interesse, «questa Corte non si può esimere dal valutare, anzitutto, se una materia si imponga alle altre con carattere di prevalenza (sentenze n. 50 del 2005 e n. 370 del 2003), ove si tenga presente che, per mezzo di una simile espressione, si riassume sinteticamente il proprium del giudizio, ovvero l’individuazione della competenza di cui la disposizione è manifestazione» (sentenza n. 278 del 2010)”. Tuttavia, prosegue la Corte, “a differenza di altre occasioni in cui disposizioni relative a prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi sono state ascritte alla materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia» di cui all’art. 117, terzo comma, Cost. (tra le altre, sentenze n. 39 del 2017 e n. 117 del 2013), la norma censurata deve ritenersi riconducibile in via prevalente, per più ordini di ragioni, alla competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema»”. Poiché, dunque, la norma impugnata va ricondotta prevalentemente alla competenza esclusiva statale di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., difettano gli estremi dell’attrazione in sussidiarietà, con conseguente infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale proposte in riferimento ai parametri che la presidiano. Con riguardo all’attrazione in sussidiarietà, di rilievo appare la decisione n. 170, concernente vari aspetti dell’attività di ricerca e prospezione di idrocarburi. Nella sentenza in esame, la Corte analizza l’art. 38 del decreto legge n. 38 del 2010 e afferma che “la norma censurata prevede una fattispecie di chiamata in sussidiarietà, cui, secondo il costante orientamento di questa Corte, «[l]o Stato può ricorrere [...] “al fine di allocare e disciplinare una funzione amministrativa (sentenza n. 303 del 2003) pur quando la materia, secondo un criterio di prevalenza, appartenga alla competenza regionale concorrente, ovvero residuale” (sentenza n. 278 del 2010)» (sentenza n. 7 del 2016), ossia, nel caso in esame, alla materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia» (sentenze n. 114 del 2017 e n. 383 del 2005)”.

Secondo la ricorrente, la norma non corrisponderebbe a quanto “da questa Corte affermato in più occasioni: «perché nelle materie di cui all’art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l’esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine [...]» (ex plurimis, sentenza n. 7 del 2016, punto 2). Insomma, occorre che «“la valutazione dell’interesse pubblico sottostante all’assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata” e “non risulti affetta da irragionevolezza”» (sentenza n. 142 del 2016). In forza di tali principi sono state ritenute illegittime norme che pretendevano di realizzare una chiamata in sussidiarietà «prevedendo una attribuzione generalizzata ed astratta ad un organo statale di un insieme indifferenziato di funzioni, individuate in modo generico e caratterizzate anche da una notevole eterogeneità quanto alla possibile incidenza sulle specifiche attribuzioni di competenza» (sentenze n. 144 del 2014 e n. 232 del 2011) in «assoluta carenza nel contesto dispositivo di una qualsiasi esplicitazione sia dell’esigenza di assicurare l’esercizio unitario perseguito attraverso tali funzioni, sia della congruità, in termini di proporzionalità e ragionevolezza, di detta avocazione rispetto al fine voluto ed ai mezzi predisposti



per raggiungerlo, sia della impossibilità che le funzioni amministrative de quibus possano essere adeguatamente svolte agli ordinari livelli inferiori» (sentenze n. 144 del 2014 e n. 232 del 2011)».

L'intervento normativo in esame, tuttavia, non è, secondo la Corte, assimilabile a quelli da ultimo descritti. Esso, infatti, «riguarda le sole attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale e i relativi titoli abilitativi; dunque, un ambito circoscritto, con riferimento al quale l'art. 38, comma 1, esplicita, seppur sinteticamente – «Al fine di [...] garantire la sicurezza degli approvvigionamenti del Paese» – le ragioni di unitarietà e proporzionalità fondanti la chiamata in sussidiarietà. La menzionata finalità, peraltro, costituisce uno degli «obiettivi generali di politica energetica del Paese, il cui conseguimento è assicurato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione dallo Stato, dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, dalle regioni e dagli enti locali» (art. 1, comma 3, lettera a, della legge n. 239 del 2004). A tal fine sono state attribuite allo Stato «le determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, ivi comprese le funzioni di polizia mineraria, adottate, per la terraferma, di intesa con le regioni interessate» (art. 1, comma 7, lettera n, della legge n. 239 del 2004), tanto da non essere stati trasferiti alle Regioni «[...] i giacimenti petroliferi e di gas e le relative pertinenze nonché i siti di stoccaggio di gas naturale e le relative pertinenze» (art. 3, comma 1, lettera a, del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, recante «Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42»)».

In tale contesto, prosegue la Consulta, «l'accentramento realizzato dalla norma impugnata non risulta sproporzionato bensì coerente (in tal senso, sentenza n. 142 del 2016) col carattere strategico degli interventi cui si rivolge (sentenza n. 165 del 2011) e si giustifica alla luce del ruolo centrale nella politica energetica nazionale (in tal senso, sentenza n. 313 del 2010) già riconosciuto alle attività minerarie nel settore degli idrocarburi».

7. L'autonomia finanziaria regionale (art. 119 Cost.). L'autonomia finanziaria speciale

Con la decisione n. 62, la Corte costituzionale ha affrontato l'art. 1 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 11 dicembre 2015, n. 19, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018). Modificazioni di leggi regionali». Tale disposizione stabilisce «che «[n]elle more della definizione dell'accordo tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione per il patto di stabilità interno per gli anni 2016 e 2017, ai sensi dell'articolo 1, comma 454, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Legge di stabilità 2013), la spesa autorizzata in termini di obiettivo eurocompatibile è prudenzialmente determinata in euro 632.242.000 per l'anno 2016 e in euro 616.242.000 per il 2017».

La norma era impugnata per violazione della materia del coordinamento della finanza pubblica. In particolare, ad essere violato era l'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, invocato dal ricorrente e adottato nell'ambito delle politiche comunitarie con riguardo al patto di stabilità, che ha previsto per la determinazione delle misure necessarie lo strumento dell'accordo.

Tuttavia, la Corte ha dichiarato la non fondatezza della questione in quanto «la Regione autonoma, consapevole di essere tenuta al rispetto di quanto previsto dall'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, intende stabilire una mera programmazione regionale interna, finalizzata ad assicurare la continuità gestionale».

Ciò sarebbe reso evidente, secondo la Corte, «dall'esplicita affermazione che la disciplina è adottata «nelle more della definizione dell'accordo», previsto appunto dalla citata disposizione statale, nonché dall'avverbio «prudenzialmente» riferito alla qualificazione degli stanziamenti.



La prospettiva della disciplina, dunque, è funzionalmente e temporalmente limitata, e la sua provvisorietà esclude che si ponga in contrasto con il principio fondamentale dell'accordo".

Viene aggiunto, inoltre, che "non contraddice tale conclusione la mancata previsione della riduzione degli stanziamenti eventualmente resa necessaria dall'accordo, al contrario del relativo aumento, affidato a delibere della Giunta regionale, dovendo ritenersi implicito l'impegno ad adeguarsi a quanto successivamente concordato alla stregua del carattere provvisorio della norma, prima delineato".

La questione è dunque non fondata, "atteso che comunque la norma regionale, non mettendo in discussione l'accordo, non è tale da impedire l'adeguamento allo stesso anche per questo profilo".

Con la sentenza n. 118, viene in rilievo una disposizione della provincia autonoma di Trento, che stabilisce che gli autoveicoli e i motoveicoli di interesse storico o collezionistico, di età compresa tra i venti e i trent'anni, sono esentati, a certe condizioni, dalla tassa automobilistica provinciale, e assoggettati, in caso di utilizzazione su strada pubblica, a una più favorevole tassa di circolazione fissa annua.

La Corte dichiara la non fondatezza della questione proposta dal Governo in relazione all'art. 117, comma 2, lett. e) all'art. 119, secondo comma, Cost. e allo Statuto speciale regionale.

Il giudice delle leggi, in particolare, ha osservato che, in seguito ad una modifica normativa intervenuta nel 2009, il nuovo testo dell'art. 73 dello Statuto "ha riconosciuto esplicitamente alla tassa automobilistica istituita con legge provinciale la natura di tributo proprio". Ebbene, secondo la Corte, "questa previsione non troverebbe giustificazione logica se non si fosse voluto superare l'assetto, fino ad allora vigente, di partecipazione (sia pure in misura totale) al gettito di un tributo erariale e ricomprendere la tassa nella categoria dei tributi provinciali propri in senso stretto (ferma la necessaria armonia con i principi del sistema tributario dello Stato), negandone con ciò il carattere statale". È vero che "l'aggettivo «proprio», nel sistema tracciato dall'art. 8 del d.lgs. n. 68 del 2011 con riferimento alle Regioni ordinarie, connota sia tributi affidati alla competenza regionale sia tributi che conservano natura erariale ma il cui gettito è devoluto alla Regione; tuttavia è l'evoluzione del tributo nella Provincia autonoma a deporre inequivocabilmente nel senso che le sia stata interamente riservata la disciplina normativa della tassa automobilistica, tanto che ad essa si riferisce ora il primo comma dell'art. 73 dello statuto, e non il comma 1-bis, che è invece dedicato ai tributi erariali". Del resto, "questa Corte, con la sentenza n. 142 del 2012, ha escluso l'illegittimità costituzionale di un'addizionale statale alla tassa automobilistica provinciale osservando che, nonostante il carattere «proprio» di quest'ultima, l'addizionale conservava invece la sua natura erariale. Argomento che, ponendo in luce la dicotomia tra i due tributi, già evidenziava la riconduzione della tassa automobilistica al novero dei tributi provinciali propri in senso stretto".

Osservato ciò, "una volta chiarito che nell'attuale sistema statutario la tassa automobilistica provinciale è un tributo proprio in senso stretto della Provincia autonoma, sono superate tutte le censure svolte dal ricorrente. È infatti evidente che il legislatore provinciale può disporre le esenzioni che reputa opportune rispetto a una tassa attribuita alla sua competenza". Naturalmente, prosegue la Consulta, "la stessa conclusione non vale per le Regioni, che non possono servirsi di un'attribuzione analoga a quella dell'art. 73, primo comma, dello statuto della Provincia autonoma e non sono perciò competenti a introdurre l'esenzione di cui si discute (sentenze n. 242 e n. 199 del 2016)".

In relazione alla perequazione delle risorse finanziarie, viene in rilievo la decisione n. 143, in cui la Corte ha rigettato alcune questioni di legittimità costituzionale proposte dalle regioni Puglia e Friuli-Venezia Giulia relativamente a due disposizioni statali. In particolare, l'art. 1, comma 109, della legge n. 208 del 2005, prevede una procedura di ricognizione, da effettuarsi secondo le modalità di cui all'art. 4, comma 3, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, recante «Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione



sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti», convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 99, al fine d'individuare le risorse del Fondo di rotazione di cui all'art. 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183 (Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari), già destinate agli interventi del Piano di Azione Coesione (PAC), non ancora oggetto di impegni giuridicamente vincolanti rispetto ai cronoprogrammi approvati. Il successivo comma 110 stabilisce la destinazione delle risorse disponibili in esito a tale ricognizione per l'estensione dell'esonero contributivo (di cui ai commi 178 e 179 della stessa legge) alle assunzioni a tempo indeterminato, effettuate nell'anno 2017, in favore dei datori di lavoro privati, operanti nelle regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna, con particolare attenzione all'impiego femminile (per cui è prevista una maggiore decontribuzione). Tale nuova destinazione, determinata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in ogni caso è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Tali disposizioni avrebbero violato, secondo le ricorrenti, numerosi parametri, fra cui l'art. 118, il canone di leale collaborazione, l'art. 117, comma 1, in relazione al regolamento CE n. 1083/2006.

La Consulta, tuttavia, chiarisce anzitutto che “le risorse del Fondo di Rotazione, inizialmente affidate alle Regioni nei Programmi Operativi, con il trasferimento al PAC sono rientrate nella titolarità dello Stato, il quale, dunque, ha la facoltà di riprogrammarne la destinazione ove non già impegnate dalle Regioni interessate”. Il PAC, infatti, “non è soggetto alla disciplina dettata dall'art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006 per la revisione dei Programmi operativi, mentre il comma 109 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2005, richiamando le modalità di cui all'art. 4, comma 3, del d.l. n. 76 del 2013, prevede il coinvolgimento del Gruppo di azione nel monitoraggio delle risorse al fine di riprogrammazione”. Le risorse del Fondo di rotazione, in definitiva, “sono somme ancora legittimamente programmabili dallo Stato e, soprattutto, non necessariamente destinate ad essere utilizzate dalle Regioni”.

La disposizione impugnata, quindi, secondo la Corte “è tesa al riutilizzo di risorse, rientrate nella disponibilità dello Stato, relative all'ormai trascorso periodo di programmazione 2007/2013, non impegnate in tempi ragionevolmente stabiliti, secondo un principio posto alla base della politica di coesione territoriale dell'UE”.

Con riguardo alle autonomie speciali, inoltre, viene affermato che “sebbene questa Corte abbia in altre occasioni sottolineato che, relativamente alle stesse, debba essere privilegiata la via dell'accordo, espressione di un principio generale, desumibile anche dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 (sentenze n. 46 e n. 155 del 2015, n. 193 e n. 118 del 2012), è anche vero, tuttavia, che il principio pattizio, proprio in quanto non rispondente ad una finalità costituzionalmente vincolata, può essere derogato in casi particolari dal legislatore statale (sentenze n. 46 del 2015, n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012)”.

La Corte dichiara, poi, inapplicabile il principio di leale collaborazione in quanto, “«[n]é la sfera di competenze costituzionalmente garantita delle Regioni, né il principio di leale collaborazione risultano violati da una norma che prende atto dell'inattività di alcune Regioni nell'utilizzare risorse poste a loro disposizione nel bilancio dello Stato» (sentenza n. 83 del 2016). In caso di revoca di risorse assegnate alle Regioni e da tempo inutilizzate, dunque, le esigenze di leale collaborazione possono essere considerate recessive (sentenza n. 105 del 2007)”. Pertanto, “Non possono quindi essere accolte le argomentazioni della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, secondo cui il PAC rientrerebbe nel quadro previsto dagli artt. 48, 49 e 50 dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia e dall'art. 119 Cost. e, dunque, il finanziamento sarebbe ormai parte della finanza regionale e non potrebbe essere revocato dallo Stato se non nel rispetto delle procedure pattizie statutariamente previste e desumibili dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009”.



Le disposizioni impugnate, infatti, rientrano tra “le competenze statali in materia di perequazione finanziaria, poiché, come chiarito dalla giurisprudenza di questa Corte (in particolare dalla sentenza n. 16 del 2010), fondi come quello in esame sono istituiti dallo Stato a tutela di peculiari esigenze e finalità di coesione economica e sociale. Si tratta, infatti, di fondi recanti risorse aggiuntive rispetto a quelle necessarie per l’esercizio delle ordinarie funzioni regionali, i quali possono, quindi, essere oggetto di una nuova programmazione, alla luce di valutazioni di interesse strategico nazionale”.

Infine, con riguardo all’autonomia amministrativa regionale, la Corte rigetta le q.l.c. proposte dalla regione Friuli in quanto “come è noto, «la semplice circostanza della riduzione, disposta con legge statale, delle disponibilità finanziarie messe dallo Stato a disposizione delle Regioni non è di per sé sufficiente ad integrare una violazione dell’autonomia finanziaria regionale, costituzionalmente garantita, se non sia tale da comportare uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale» (ex multis, sentenza n. 437 del 2001); infatti, la legge statale può «nell’ambito di manovre di finanza pubblica, anche determinare riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché, appunto, non tali da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale» (ex multis, sentenza n. 138 del 1999)”.

Siffatto squilibrio, secondo la Corte, “non emerge dalla prospettazione della ricorrente, che, anzi, riconosce l’impossibilità di determinarne la portata concreta in assenza del d.P.C.m. previsto dal comma 110, non raggiungendosi quindi quella sufficiente dimostrazione del pregiudizio arrecato alle funzioni regionali richiesto dalla costante giurisprudenza costituzionale (tra le tante, sentenze n. 29 del 2016, n. 239 del 2015, n. 26 del 2014, n. 97 del 2013, n. 241 del 2012, n. 145 del 2008, n. 256 del 2007, n. 437 del 2001)”.

8. Il principio di leale collaborazione (art. 120 Cost.)

Con la sentenza n. 32, in cui vengono in rilievo alcune norme statali relative alla riorganizzazione della polizia provinciale, la Corte rigetta la q.l.c. sollevata in relazione al parametro di cui all’articolo 120, comma 2, Cost., ribadendo un principio già fermo nella propria precedente giurisprudenza, per il quale “«un accordo non può condizionare l’esercizio della funzione legislativa» (sentenza n. 205 del 2016)” (nella specie, la q.l.c. verteva su alcune norme di riordino delle funzioni delle province che la Corte ha ricondotto alla materia di cui alla lettera p) dell’art. 117, secondo comma, della Costituzione).

Nella sentenza n. 114, inoltre, analizza l’art. 1, comma 240, lettera b), della legge n. 208 del 2015. Secondo le ricorrenti, in base alla norma abrogata le attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi sulla terraferma avrebbero potuto eseguirsi solo nelle aree individuate dal piano da adottarsi previa intesa con la Conferenza unificata quale momento di raccordo con le regioni, ora private di ogni interlocuzione. Secondo la Corte, “la censura è destituita di fondamento in quanto, abrogando l’art. 38, comma 1-bis, del d.l. n. 133 del 2014 e sopprimendo il piano delle aree ivi previsto, nonché la disciplina per la sua adozione ed il regime transitorio da applicarsi ai titoli minerari fino a tale momento, il legislatore statale ha sostanzialmente rinunciato all’attrazione in sussidiarietà – presidiata dai parametri evocati dalle ricorrenti – che la norma realizzava, presupposto per il coinvolgimento regionale attraverso l’intesa”.

D’altra parte, “la disposizione censurata non ha prodotto l’effetto di estromettere le regioni da ogni decisione afferente alle attività minerarie sulla terraferma, atteso che, per il rilascio dei relativi titoli abilitativi, sia, in generale, l’art. 1, comma 7, lettera n), della legge n. 239 del 2004, sia, con specifico riguardo al titolo concessorio unico, l’art. 38, comma 6, lettera b), del d.l. n. 133 del 2014 richiedono l’intesa con la regione interessata”.



In un passaggio successivo, la Corte costituzionale ha dichiarato la non fondatezza di un'altra questione, osservando che, sebbene la disposizione in esame fosse astrattamente riconducibile alla materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», occupandosi dei titoli che abilitano alle attività minerarie nel settore degli idrocarburi, “non si ravvisano i presupposti per la chiamata in sussidiarietà, la quale implica, come detto, la sussistenza di una competenza regionale”. Le regioni, infatti, “non hanno alcuna competenza con riguardo alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi in mare (di recente, sentenza n. 39 del 2017)”. Da qui, consegue l'infondatezza della pretesa delle ricorrenti di coinvolgimento regionale, attraverso l'intesa, nel rilascio dei titoli abilitativi a dette attività che ivi dovrebbero svolgersi.

Con la decisione n. 261, la Corte costituzionale ha dichiarato illegittima una norma statale concernente il riordino delle camere di commercio nella parte in cui stabilisce che il decreto del Ministro dello sviluppo economico previsto da detta norma deve essere emanato «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano». Secondo la Corte, “l'intervento del legislatore statale sul profilo in esame non è di per sé illegittimo, essendo giustificato dalla finalità di realizzare una razionalizzazione della dimensione territoriale delle camere di commercio e di perseguire una maggiore efficienza dell'attività da esse svolta, conseguibile soltanto sulla scorta di un disegno unitario, elaborato a livello nazionale. Tale ragione giustificatrice dell'intervento del legislatore statale non esclude tuttavia che, incidendo l'attività delle camere di commercio su molteplici competenze, alcune anche regionali, detto obiettivo debba essere conseguito nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (ex plurimis, sentenza n. 251 del 2016)”.

Il luogo idoneo di espressione della leale collaborazione, prosegue la Consulta, “è stato correttamente individuato dalla norma nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Il modulo della stessa, tenuto conto delle competenze coinvolte, non può invece essere costituito dal parere, come stabilito dalla norma, ma va identificato nell'intesa, contraddistinta da una procedura che consenta lo svolgimento di genuine trattative e garantisca un reale coinvolgimento. Della necessità dell'intesa lo stesso legislatore statale si è, peraltro, dimostrato consapevole allorché, con l'art. 1, comma 1, lettera a), numero 3, del d.lgs. n. 219 del 2016, ha sostituito l'art. 1, comma 5, della legge n. 580 del 1993, ed ha avuto cura di prevedere appunto l'intesa per l'istituzione delle camere di commercio risultanti da accorpamento di quelle preesistenti e per le modifiche delle circoscrizioni territoriali”.

La Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima, dunque, la norma in questione nella parte in cui stabilisce che il decreto del Ministro dello sviluppo economico dallo stesso previsto deve essere adottato «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché previa intesa in detta Conferenza.

9. Il potere sostitutivo dello Stato (art. 120 Cost.)

Con la sentenza n. 14, la Corte costituzionale ha dichiarato illegittima un'intera legge (anche) per contrasto con il disposto di cui all'articolo 120, secondo comma, Cost., in relazione al potere sostitutivo e alla possibile interferenza di una legge regionale con gli atti del commissario *ad acta*, ricordando che “si è anche costantemente affermato che, «[q]ualora poi si verifichi una persistente inerzia della Regione rispetto alle attività richieste dai suddetti accordi e concordate con lo Stato, l'art. 120, secondo comma, Cost. consente l'esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo, al fine di assicurare contemporaneamente l'unità economica della Repubblica e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute (art. 32 Cost.). A tal fine il



Governo può nominare un commissario ad acta, le cui funzioni, come definite nel mandato conferitogli e come specificate dai programmi operativi (ex art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009), pur avendo carattere amministrativo e non legislativo (sentenza n. 361 del 2010), devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali – anche qualora questi agissero per via legislativa – pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 278 e n. 110 del 2014, n. 228, n. 219, n. 180 e n. 28 del 2013 e già n. 78 del 2011). L'illegittimità costituzionale della legge regionale sussiste anche quando l'interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del commissario incaricato di attuare il piano di rientro (sentenza n. 110 del 2014)» (sentenza n. 227 del 2015)”. Nel caso analizzato dalla sentenza n. 14, l'interferenza sarebbe evidente “poiché le disposizioni impugnate consentono la proroga del personale precario del Sistema sanitario regionale, mentre le delibere del Consiglio dei ministri del 21 marzo 2013, del 20 gennaio e del 7 giugno 2012, prodotte in giudizio dal ricorrente, attribuiscono al commissario, al fine di attuare il piano di rientro dal disavanzo sanitario, i compiti di razionalizzazione e contenimento della spesa del personale e di implementazione del divieto di turn-over”.

Ancora con riguardo all'operato del Commissario *ad acta*, rileva la decisione n. 106, in cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di alcune norme della regione Calabria. In particolare, la Consulta ricorda di avere “costantemente affermato che, ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost., «il Governo può nominare un commissario ad acta, le cui funzioni, come definite nel mandato conferitogli e come specificate dai programmi operativi (ex art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009), pur avendo carattere amministrativo e non legislativo (sentenza n. 361 del 2010), devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali – anche qualora questi agissero per via legislativa – pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 14 del 2017; n. 266 del 2016; n. 278 e n. 110 del 2014; n. 228, n. 219, n. 180 e n. 28 del 2013 e già n. 78 del 2011)”. L'illegittimità costituzionale della legge regionale, prosegue la Corte, “sussiste anche quando l'interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del commissario incaricato di attuare il piano di rientro (sentenza n. 110 del 2014)» (sentenza n. 14 del 2017; nello stesso senso, n. 266 del 2016 e n. 227 del 2015)”. Il divieto di interferenza con le funzioni commissariali si traduce, dunque, “in un «effetto interdittivo di qualsiasi disposizione incompatibile con gli impegni assunti ai fini del risanamento economico-finanziario del disavanzo sanitario regionale» (sentenza n. 51 del 2013), potendo essa intervenire in maniera disarmonica rispetto alle scelte commissariali e, dunque, indirettamente ostacolare l'unitarietà dell'intervento (sentenza n. 266 del 2016)”. Da qui, discende la declaratoria di illegittimità della norma calabrese.

Nella sentenza n. 170, la Corte afferma che “le funzioni e le procedure di VIA afferenti ai progetti relativi ad attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi sulla terraferma sono state allocate presso organi centrali – in applicazione dell'art. 118 Cost. – dall'art. 38, comma 3, del d.l. n. 133 del 2014, onde soddisfare le esigenze unitarie che permeano l'intera disciplina dettata da tale articolo nel settore energetico in considerazione. Alla luce di ciò, l'avocazione delle procedure che non siano state tempestivamente esaurite dalle Regioni dopo la già avvenuta assunzione in via ordinaria delle relative funzioni da parte dello Stato trova il proprio fondamento nell'art. 118 Cost. e non viola l'art. 120 Cost., il quale riguarda la diversa fattispecie di sostituzione statale nell'esercizio di una competenza di spettanza regionale”.

La Corte ha poi chiarito “che, «quando si applichi il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost., quelle stesse esigenze unitarie che giustificano l'attrazione della funzione amministrativa per sussidiarietà consentono di conservare in capo allo Stato poteri acceleratori da esercitare nei confronti degli organi della Regione che restino inerti. In breve, la già avvenuta assunzione di una funzione amministrativa in via sussidiaria legittima l'intervento sollecitatorio diretto a vincere



l'inerzia regionale. Nella fattispecie di cui all'art. 120 Cost., invece, l'inerzia della Regione è il presupposto che legittima la sostituzione statale nell'esercizio di una competenza che è e resta propria dell'ente sostituito» (sentenza n. 303 del 2003)”. A conseguenze non dissimili perviene la Corte nella decisione n. 190.

Con la decisione n. 252, la Corte costituzionale ha esaminato l'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 164 del 2016, che sostituisce il comma 5 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012 come segue: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare d'intesa con la Conferenza unificata, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. Lo schema del decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere delle commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario. I pareri sono espressi entro quindici giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato». Tale disposizione è stata ritenuta illegittima dalla Consulta per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. In particolare, “la disposizione introduce, all'evidenza, una riserva di legge in materia di disciplina del potere sostitutivo, disciplina che in effetti è stata adottata con l'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3)”.

Alla stregua di tale “chiaro disposto costituzionale, questa Corte ha più volte affermato (sentenze n. 338 del 1989 e n. 177 del 1988) che le ipotesi in cui può essere esercitato il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni o delle Province autonome e le modalità di esercizio dello stesso debbono essere previste da un atto fornito di valore di legge”.

Nel caso di specie, la disposizione è costituzionalmente illegittima in quanto “lede i principi enunciati dall'art. 120, secondo comma, Cost., la previsione impugnata che rimette al decreto le modalità di attuazione del potere sostitutivo dello Stato in relazione all'inerzia o ritardo delle Regioni o delle Province ad autonomia speciale”.

10. I principi di eguaglianza, di ragionevolezza e di proporzionalità (art. 3 Cost.)

Con la sentenza n. 73, la Corte ha rilevato l'illegittimità di una norma regionale autodichiarantesi di interpretazione autentica. La Consulta ha, anzitutto, osservato che “al legislatore non è preclusa la possibilità di emanare norme retroattive sia innovative che di interpretazione autentica. La retroattività deve, tuttavia, trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata (sentenza n. 170 del 2013, che riassume sul tema le costanti indicazioni di principio espresse dalla Corte)”. Inoltre, la Corte ha “individuato alcuni limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali tra i quali sono ricompresi «il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (sentenza n. 170 del 2013, nonché sentenze n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010)”.

La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità della norma osservando che “la erroneità della auto-qualificazione delle norme impuginate come interpretative costituisce, si è detto, un primo indice, per quanto non dirimente, della irragionevolezza del loro retroagire nel tempo, ulteriormente corroborato dalla constatazione che le stesse introducono innovazioni, destinate, per lo più, ad ampliare facoltà in deroga ai relativi strumenti urbanistici, peraltro non necessariamente in termini



di logica continuità con il quadro generale di riferimento sul quale le stesse sono destinate ad incidere”. Inoltre, e soprattutto, “pur guardando alla potenziale incidenza delle norme impugnate sui rapporti interprivati, va osservato che le stesse, per quanto prevalentemente di favore rispetto agli interessi dei singoli destinatari, retroagendo nel tempo sacrificano, in linea di principio, le posizioni soggettive dei potenziali controinteressati che facevano affidamento sulla stabilità dell’assetto normativo vigente all’epoca delle singole condotte”.

Il canone di ragionevolezza è invocato, altresì, nella decisione n. 114, dove viene in rilievo l’art. 1, comma 240, lettera c), della legge n. 208 del 2015. Secondo tale disposizione, “le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi sono svolte con le modalità di cui alla legge 9 gennaio 1991, n. 9, o a seguito del rilascio di un titolo concessorio unico, sulla base di un programma generale di lavori articolato in una prima fase di ricerca, per la durata di sei anni, a cui seguono, in caso di rinvenimento di un giacimento tecnicamente ed economicamente coltivabile, riconosciuto dal Ministero dello sviluppo economico, la fase di coltivazione della durata di trent’anni, salvo l’anticipato esaurimento del giacimento, nonché la fase di ripristino finale”. Ebbene, secondo la Corte costituzionale, la violazione dell’articolo 3, invocata dalle regioni in relazione a due profili, non è fondata.

Sotto il primo profilo di censura, la Corte ritiene che, dalla lettura della disposizione “risulta evidente come i poteri afferenti alla coltivazione, che trovano fondamento nel titolo concessorio unico, siano esercitabili subordinatamente alla scoperta del giacimento coltivabile, visto che l’art. 38, comma 5, del d.l. n. 133 del 2014 espressamente prevede che la fase di coltivazione segua solo «in caso di rinvenimento di un giacimento tecnicamente ed economicamente coltivabile, riconosciuto dal Ministero dello sviluppo economico»”. Con la conseguenza che, “in un’ottica acceleratoria e semplificatoria, non è di per sé irragionevole – né la ricorrente spende particolari argomenti al riguardo – attribuire i poteri ex ante solo per il caso in cui effettivamente sia scoperto un giacimento suscettibile di sviluppo, situazione in cui potranno essere concretamente esercitati”.

Quanto al secondo profilo, “giova rilevare come qualunque attività di prospezione e ricerca degli idrocarburi postuli necessariamente l’identificazione delle zone in cui svolgerla, a prescindere dalla tipologia di provvedimento che a ciò abiliti”. Dunque, “l’eventuale difficoltà di specificazione delle aree interessate dal programma generale di lavori, sulla base del quale rilasciare il titolo concessorio unico secondo la norma censurata, non è esclusivamente correlata alla modalità ivi prevista bensì connaturata alle attività minerarie in sé”. Ne consegue che “la denunciata difficoltà, preteso indice di irragionevolezza, costituisce un mero inconveniente di fatto, «che secondo la giurisprudenza di questa Corte non è idoneo ad introdurre il giudizio di legittimità di una norma (sentenza n. 117 del 2012 e ordinanza n. 362 del 2008)» (ordinanza n. 158 del 2014) in quanto non direttamente riferibile alla previsione normativa, ma ricollegabile, invece, «a circostanze contingenti attinenti alla sua concreta applicazione (sentenza n. 270 del 2012), non involgenti, per ciò, un problema di costituzionalità (sentenza n. 295 del 1995)» (sentenza n. 157 del 2014)”.

Nella sentenza n. 154, vengono impuginate dinanzi alla Corte alcune disposizioni lesive, secondo la parte ricorrente, del principio di uguaglianza e ragionevolezza. In particolare, secondo la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, il quarto periodo del comma 680 dell’art. 1 della legge n. 208/2015 si porrebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza, dal momento che il rispetto dei LEA sarebbe già compreso nella definizione e nel riparto del contributo previsto dal primo periodo del comma 680 (non impugnato), né i richiamati commi da 400 a 417 dell’art. 1 della legge n. 190 del 2014 prevederebbero alcuna eventuale rideterminazione di tali livelli, sicché il significato della previsione resterebbe «indefinito», con conseguente «complessiva incongruità della disposizione». Secondo tale norma, Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in conseguenza dell’adeguamento dei propri ordinamenti ai principi di coordinamento della finanza pubblica di cui alla presente legge e a valere sui risparmi derivanti dalle disposizioni ad esse direttamente



applicabili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 3.980 milioni di euro per l'anno 2017 e a 5.480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019, in ambiti di spesa e per importi proposti, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, in sede di autoordinamento dalle regioni e province autonome medesime, da recepire con intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 gennaio di ciascun anno. In assenza di tale intesa entro i predetti termini, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, entro venti giorni dalla scadenza dei predetti termini, i richiamati importi sono assegnati ad ambiti di spesa ed attribuiti alle singole regioni e province autonome, tenendo anche conto della popolazione residente e del PIL, e sono rideterminati i livelli di finanziamento degli ambiti individuati e le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato, considerando anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale. Fermo restando il concorso complessivo di cui al primo periodo, il contributo di ciascuna autonomia speciale è determinato previa intesa con ciascuna delle stesse. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano assicurano il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza come eventualmente rideterminato ai sensi del presente comma e dei commi da 681 a 684 del presente articolo e dell'articolo 1, commi da 400 a 417, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. Per la regione Trentino-Alto Adige e per le province autonome di Trento e di Bolzano l'applicazione del presente comma avviene nel rispetto dell'Accordo sottoscritto tra il Governo e i predetti enti in data 15 ottobre 2014, e recepito con legge 23 dicembre 2014, n. 190, con il concorso agli obiettivi di finanza pubblica previsto dai commi da 406 a 413 dell'articolo 1 della medesima legge”.

A parere della Corte, “la censura non coglie nel segno, in quanto il «rispetto dei livelli essenziali di assistenza» contemplato nella seconda parte del primo periodo del comma 680 riveste un significato precettivo diverso da quello ricavabile dalla differente espressione («assicurano il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza come eventualmente rideterminato») contenuta nel quarto periodo: nel primo caso, il richiamo è funzionale ad indirizzare la concertazione rimessa, in prima battuta, alle Regioni in sede di autoordinamento, e dunque soltanto a fornire un criterio di valutazione per la formulazione di proposte volte ad individuare gli ambiti di spesa (ed i relativi importi) sui quali far gravare il contributo; nel secondo caso, la norma impone di garantire il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza una volta che essi siano stati «eventualmente» rideterminati per effetto dei risparmi di spesa connessi all’attuazione del concorso finanziario imposto agli enti del livello di governo regionale”.

L’evidente diversità di funzione che il richiamo ai LEA svolge nel primo e nel quarto periodo del comma 680, prosegue la Corte, “priva di fondamento la censura di irragionevolezza avanzata dalla Regione ricorrente, dovendosi, peraltro, aggiungere che, diversamente da quanto affermato da quest’ultima, anche l’art. 1 della legge n. 190 del 2014 contiene, al comma 414, la previsione di una «eventuale» rideterminazione di tali livelli”.

Con la decisione n. 170, la Consulta ha dichiarato fondata una q.l.c. proposta da parte regionale e vertente su una disposizione di cui al decreto legge n. 133 del 2014: secondo la Corte, la norma, “a fronte del precedente reiterato divieto di attività minerarie nel Golfo di Venezia fino a quando non sia definitivamente accertata «la non sussistenza di rischi apprezzabili di subsidenza sulle coste» (art. 8, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008), prevede la sperimentazione «delle migliori tecnologie nello svolgimento delle attività minerarie» proprio nell’area in questione – quantomeno connotata da un alto grado di rischio ambientale, alla luce della precedente norma, peraltro ad oggi non abrogata – e la consente fino a quando l’effetto di subsidenza non si sia verificato, prevedendone pertanto l’interruzione quando l’eventuale danno si sia ormai prodotto”.

In tal modo essa “non bilancia affatto i valori che vengono in rilievo, bensì sacrifica agli interessi energetici e fiscali – desumibili dalle finalità esplicitamente perseguite – quello alla salvaguardia



dell'ambiente, ossia proprio il bene che l'impianto normativo intenderebbe maggiormente proteggere". Di qui la "palese irragionevolezza della disposizione e la fondatezza della questione proposta".

Conseguentemente, con la decisione n. 198, scaturita da un conflitto di attribuzione tra l'Abruzzo e lo Stato, la Corte ha annullato il Decreto del MISE attuativo di tali norme, ritenendo che, una volta eliminato il vulnus arrecato dalla norma legislativa alla base del decreto, "quest'ultimo, essendo stato adottato a prescindere dal coinvolgimento regionale, risulta autonomamente e direttamente lesivo delle attribuzioni costituzionali della ricorrente (sentenza n. 103 del 2016), realizzando una chiamata in sussidiarietà senza il rispetto delle garanzie previste dai parametri evocati".

11. La libertà religiosa (art. 19 Cost.)

Con riguardo alla tematica religiosa, viene in rilievo la decisione n. 67. In tale sentenza, la Corte ha verificato una norma regionale veneta che riconosce alla Regione e ai Comuni veneti, ciascuno nell'esercizio delle rispettive competenze, il compito di individuare "i criteri e le modalità per la realizzazione di attrezzature di interesse comune per servizi religiosi da effettuarsi da parte degli enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa Cattolica, delle confessioni religiose, i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione, e delle altre confessioni religiose". Secondo il ricorrente, la genericità e l'ambiguità della formula ivi contenuta consentirebbe valutazioni differenziate, nonché applicazioni discrezionali e potenzialmente discriminatorie tra le diverse confessioni in base alla circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese, così ledendo l'eguale libertà religiosa di tutte le confessioni, garantita dagli artt. 3, 8 e 19 Cost.

La Corte rigetta tale interpretazione, affermando che essa "prende in considerazione tutte le diverse possibili forme di confessione religiosa – la Chiesa Cattolica, le confessioni religiose i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost., e le altre confessioni religiose – senza introdurre alcuna distinzione in ragione della circostanza che sia stata stipulata un'intesa con lo Stato". Ciò, in quanto, nella disposizione in esame "non si rinvencono elementi che giustificano una interpretazione tale da consentire alla Regione e ai Comuni di realizzare la pianificazione di attrezzature religiose secondo criteri e modalità discriminatori in ragione della presenza o meno dell'intesa tra la confessione religiosa interessata e lo Stato". Ciò non esclude "la possibilità che le autorità competenti operino ragionevoli differenziazioni". Inoltre, "come anche recentemente è stato da questa Corte affermato, l'eguale libertà delle confessioni religiose di organizzarsi e di operare non implica che a tutte «debba assicurarsi un'eguale porzione dei contributi o degli spazi disponibili: come è naturale allorché si distribuiscono utilità limitate, quali le sovvenzioni pubbliche o la facoltà di consumare suolo, si dovranno valutare tutti i pertinenti interessi pubblici e si dovrà dare adeguato rilievo all'entità della presenza sul territorio dell'una o dell'altra confessione, alla rispettiva consistenza e incidenza sociale e alle esigenze di culto riscontrate nella popolazione» (sentenza n. 63 del 2016)".

Dunque, la paventata lesione dei principi costituzionali invocati "non discende dal tenore della disposizione censurata in sé, ma dalle eventuali sue illegittime applicazioni", il che rende non illegittima *ex se* tale norma.

Viceversa, nella stessa decisione, viene dichiarata illegittima un'altra norma che, nel disciplinare gli interventi comunali di urbanizzazione per le aree e gli immobili da destinarsi alla realizzazione di attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, prevede che il soggetto richiedente la realizzazione dell'attrezzatura sottoscriva con il Comune una convenzione contenente un impegno fideiussorio, e che in tale convenzione "può, altresì, essere previsto l'impegno ad utilizzare la lingua



italiana per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, che non siano strettamente connesse alle pratiche rituali di culto”.

La Corte dichiara l’illegittimità di tale norma in quanto “risulta palesemente irragionevole in quanto incongrua sia rispetto alla finalità perseguita dalla normativa regionale in generale – volta a introdurre «Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio» –, sia rispetto alla finalità perseguita dalla disposizione censurata in particolare – diretta alla «Realizzazione e pianificazione delle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi»”.

Invero, “non v’è dubbio che la Regione è titolata, nel regolare la coesistenza dei diversi interessi che insistono sul proprio territorio, a dedicare specifiche disposizioni per la programmazione e la realizzazione dei luoghi di culto e, nell’esercizio di tali competenze, può imporre quelle condizioni e quelle limitazioni, che siano strettamente necessarie a garantire le finalità di governo del territorio affidate alle sue cure. Tuttavia, la Regione eccede da un ragionevole esercizio di tali competenze se, nell’intervenire per la tutela di interessi urbanistici, introduce un obbligo, quale quello dell’impiego della lingua italiana, del tutto eccentrico rispetto a tali interessi”. Nondimeno, “a fronte dell’importanza della lingua quale «elemento di identità individuale e collettiva» (da ultimo, sentenza n. 42 del 2017), veicolo di trasmissione di cultura ed espressione della dimensione relazionale della personalità umana, appare evidente il vizio di una disposizione regionale, come quella impugnata, che si presta a determinare ampie limitazioni di diritti fondamentali della persona di rilievo costituzionale, in difetto di un rapporto chiaro di stretta strumentalità e proporzionalità rispetto ad altri interessi costituzionalmente rilevanti, ricompresi nel perimetro delle attribuzioni regionali”.

12. La riserva di legge in materia tributaria (art. 23 Cost.)

Nella sentenza n. 174, la Corte ricorda che “secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il carattere relativo della riserva di legge prevista dall’art. 23 Cost. permette di ritenere che spetta all’autorità amministrativa un ampio margine nella delimitazione della fattispecie impositiva e, tuttavia, resta ferma la necessità della fonte primaria, che non può essere relegata «sullo sfondo», né essere formulata quale prescrizione normativa «in bianco» (sentenza n. 83 del 2015; nello stesso senso, sentenza n. 69 del 2017). La norma primaria deve dunque stabilire, anche se non in dettaglio, i contenuti e i modi «dell’azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini» (sentenze n. 83 del 2015 e n. 115 del 2011)”.

La riserva di legge dell’art. 23 Cost. esige, conseguentemente, che “la norma rechi la fissazione di «sufficienti criteri direttivi di base e linee generali di disciplina della discrezionalità amministrativa» (sentenza n. 350 del 2007 e, nello stesso senso, sentenza n. 105 del 2003) e definisca chiaramente «la concreta entità della prestazione imposta» (ex plurimis, le richiamate sentenze n. 69 del 2017, n. 83 del 2015, n. 115 del 2011)”.

Tali principi non sono rispettati dalla disposizione regionale in esame, che contiene la sola previsione del potere attribuito alla Giunta regionale di stabilire, con proprio provvedimento, ulteriori oneri per i non residenti in Veneto. È dunque chiara, secondo la Corte, “l’indeterminatezza del contenuto della prestazione, ancora più in considerazione dell’impossibilità di desumere, anche implicitamente, i criteri direttivi che dovrebbero orientare la discrezionalità della Giunta regionale nell’attuazione della disposizione impugnata”. Tale indeterminatezza, prosegue la Consulta, anche “alla luce dei lavori preparatori, porta a ritenere che si tratti di una fattispecie impositiva. Da qui discende il contrasto della norma in esame con la riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte di cui all’art. 23 Cost.”.



13. La decretazione d'urgenza (art. 77 Cost.)

Con la decisione n. 169, la Corte dichiara l'infondatezza di una q.l.c. sollevata avverso alcune disposizioni di legge statale: secondo la Consulta, infatti, "è stato già affermato che la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. si ravvisa «in caso di evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge (sentenze n. 32 del 2014 e n. 22 del 2012). Pertanto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità si manifesta solo quando le disposizioni aggiunte siano totalmente "estranee" o addirittura "intruse", cioè tali da interrompere, in parte qua, ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione» (sentenza n. 251 del 2014; in senso conforme, sentenza n. 145 del 2015)".

Nel caso in esame, secondo la Corte, "non sussiste l'ipotesi di disomogeneità evocata, vista la comune "natura finanziaria" delle disposizioni contenute nell'originario decreto-legge e nella legge di conversione. La modifica, a seguito del maxi-emendamento, del titolo del decreto-legge (divenuto: «Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali» a fronte della originaria formulazione «Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali») non lede il parametro evocato sotto il profilo della necessaria omogeneità del contenuto del decreto-legge, costituendo una semplice specificazione dell'oggetto del provvedimento di urgenza. Infatti nella «materia di enti territoriali» (locuzione contenuta nella prima formulazione) rientrano in astratto anche le questioni afferenti alle spese del servizio sanitario nazionale, che – oltretutto – costituiscono parte maggioritaria del bilancio delle Regioni".

Con la decisione n. 170, la Corte ha dichiarato non fondata una q.l.c. proposta da parte regionale avverso l'art. 38 del decreto legge n. 133 del 2014, analizzando la censura sotto tre distinti profili: quanto al primo profilo, vale a dire la mancanza dei presupposti della straordinaria necessità ed urgenza, "occorre ricordare come questa Corte, con orientamento costante, abbia affermato che il proprio sindacato è circoscritto «ai casi di "evidente mancanza" dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost. o di "manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione" (ex plurimis, sentenze n. 22 del 2012, n. 93 del 2011, n. 355 e n. 83 del 2010; n. 128 del 2008; n. 171 del 2007)» (sentenza n. 10 del 2015; nello stesso senso, sentenza n. 287 del 2016)".

Considerati la "notoria situazione di crisi economica sistemica, il tenore delle disposizioni censurate e la ratio che le ispira – consistente nella finalità di valorizzare le risorse energetiche nazionali, consentire il raggiungimento degli obiettivi della strategia energetica, garantire la sicurezza degli approvvigionamenti del Paese e sbloccare gli investimenti privati nel settore – non sono riscontrabili né la mancanza dei presupposti della straordinaria necessità ed urgenza né l'irragionevolezza o l'arbitrarietà della loro valutazione". Ne consegue l'infondatezza della censura sotto il profilo in considerazione.

Quanto al secondo profilo, ossia "alla mancanza del requisito di immediata applicabilità delle disposizioni censurate, occorre ricordare che l'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988 prescrive – con disposizione che rileva anche per l'ulteriore censura relativa al difetto di omogeneità e coerenza dell'impugnato art. 38 – che «I decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» e che «[l']art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) [...] pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti a questa Corte, costituisce esplicitazione della ratio implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost.» (sentenze n. 220 del 2013 e n. 22 del 2012)".



Tanto premesso, secondo la Corte, “dalla mera lettura delle disposizioni impugnate emergono la loro portata precettiva e la immediata e diretta applicabilità. Esse, infatti, lungi dal perseguire finalità programmatiche, hanno un contenuto qualificatorio (strategicità, indifferibilità ed urgenza, pubblica utilità attribuita alle attività ed ai relativi titoli abilitativi), regolano il procedimento di adozione di uno strumento di pianificazione delle attività minerarie, allocano quello di valutazione di impatto ambientale (VIA), prevedono le condizioni e le modalità per il rilascio del titolo concessorio unico ed il suo subentro ai titoli minerari precedenti, disciplinano il procedimento di autorizzazione di progetti sperimentali di coltivazione di giacimenti. Si tratta di disposizioni che, nell’assoluta maggioranza dei casi, non richiedono l’adozione di ulteriore normativa, considerato, peraltro, che «la straordinaria necessità ed urgenza non postula inderogabilmente un’immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto-legge, ma ben può fondarsi sulla necessità di provvedere con urgenza, anche laddove il risultato sia per qualche aspetto necessariamente differito» (sentenza n. 16 del 2017)”. Ne consegue che la censura proposta non è fondata neanche sotto questo profilo.

Infine, quanto al “dedotto difetto di omogeneità e coerenza della normativa impugnata, secondo la giurisprudenza costituzionale «il riconoscimento dell’esistenza dei presupposti fattuali, di cui all’art. 77, secondo comma, Cost., [si ricollega] ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. La urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall’intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all’unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare» (sentenza n. 22 del 2012)”. Nel caso di specie, le disposizioni contenute nel censurato art. 38 risultano “omogenee per ratio al contenuto dell’intero decreto-legge n. 133 del 2014”. Quest’ultimo, secondo la Consulta, “nonostante la diversità dei settori in cui interviene, reca una normativa unitaria sotto il profilo della finalità perseguita, come questa Corte ha già avuto modo di affermare: «è bensì vero che il decreto-legge n. 133 del 2014 è riconducibile alla categoria dei “provvedimenti governativi ab origine a contenuto plurimo”, annoverati dalla Corte tra gli “atti [...] che di per sé non sono esenti da problemi rispetto al requisito dell’omogeneità” (sent. n. 32 del 2014); nondimeno, le molteplici disposizioni che lo compongono, ancorché eterogenee dal punto di vista materiale, presentano una sostanziale omogeneità di scopo, essendo tutte preordinate all’unitario obiettivo di accelerare e semplificare la realizzazione e la conclusione di opere infrastrutturali strategiche, nel più ampio quadro della promozione dello sviluppo economico e del rilancio delle attività produttive”. Il decreto-legge in esame, dunque, “ancorché articolato e differenziato al proprio interno, appare fornito di una sua intrinseca coerenza» (sentenza n. 244 del 2016)”.

14. L’obbligo di copertura finanziaria (art. 81, comma 3, Cost.)

Con la sentenza n. 6, la Corte costituzionale affronta la complessa questione del cd. “disavanzo tecnico” (il quale “costituisce una tassativa eccezione alla regola del pareggio di bilancio ed, in quanto tale, risulta di strettissima interpretazione ed applicazione”), affermando che “il disavanzo tecnico, per il periodo intercorrente tra l’esercizio di applicazione in bilancio e quello di copertura, è un vero e proprio disavanzo e - senza una corretta, nominativa ed analitica individuazione dei creditori e dei debitori coinvolti nel calcolo delle operazioni finalizzate all’ammissibilità del disavanzo stesso e senza un’appropriata determinazione del fondo pluriennale vincolato - risulta non conforme a Costituzione perché mina l’equilibrio del bilancio, sia in prospettiva annuale che



pluriennale”, dichiarando, conseguentemente, illegittima la norma e, in via consequenziale, l’intera legge della regione Sardegna.

Con la decisione n. 89, la Corte dichiara l’illegittimità di diverse disposizioni di più leggi della regione Abruzzo. In particolare, sono espressi alcuni principi, per la verità già noti nella giurisprudenza della Consulta, tra cui i seguenti.

Anzitutto, la Corte ha ricordato che “i vincoli di destinazione delle risorse confluenti a fine esercizio nel risultato di amministrazione permangono anche se quest’ultimo non è capiente a sufficienza o è negativo: in questi casi l’ente deve ottemperare a tali vincoli attraverso il reperimento delle risorse necessarie per finanziare gli obiettivi, cui sono dirette le entrate vincolate rifluite nel risultato di amministrazione negativo o incapiente”. Tuttavia, la deroga al principio generale può essere adottata soltanto in relazione alla permanenza delle finalità originarie e non con riguardo ai nuovi obiettivi enunciati in sede di reiscrizione delle somme nell’esercizio di competenza. Infatti, l’eccezione al principio di correlazione al risultato positivo di amministrazione è giustificata dalla “clausola generale in materia contabile che garantisce l’esatto impiego delle risorse stanziare per specifiche finalità di legge”.

In secondo luogo, ha chiarito che “quanto alla deroga al principio generale per cui le economie finiscono per confluire, incrementandone la componente attiva, nel risultato complessivo dell’esercizio, la Corte ha ulteriormente chiarito che – come conferma l’articolazione del principio contabile contenuto nell’allegato 4/2, punto 9.2 (rubricato «Il risultato di amministrazione»), del d.lgs. n. 118 del 2011 – le economie, in quanto tali, non possono essere rappresentate nella parte passiva del bilancio e nelle componenti negative che determinano il risultato di amministrazione, il quale, al contrario, si deve giovare – per tale naturale effetto matematico – di un miglioramento di dimensione pari all’economia realizzata. Solo in caso di mancato raggiungimento dell’obiettivo cui è sotteso il vincolo – e solo ai fini del suo ulteriore perseguimento – è consentito mantenere (ove a ciò non osti ulteriormente l’obbligo di restituzione dei fondi non tempestivamente impiegati, erogati all’ente pubblico per il raggiungimento di uno scopo infungibile ed immodificabile, come ad esempio accade per alcuni fondi europei) le somme residue – a suo tempo rimosse o comunque accertate nelle forme di legge – quale quota vincolata del risultato d’amministrazione” e che, conseguentemente, “la devoluzione delle economie al nuovo obiettivo è consentita solo quando la legge istitutiva dell’originario vincolo oppure il principio contabile di cui all’allegato 4/2, punto 9.2, del d.lgs. n. 118 del 2011 e successive modifiche ed integrazioni prevedono tale possibilità (per l’interpretazione costituzionalmente orientata di detto principio, sentenza n. 184 del 2016)”.

Inoltre, “il principio di tutela degli equilibri di bilancio contenuto nell’art. 81, quarto [ora terzo] comma, Cost., impedisce di estrapolare dalle risultanze degli esercizi precedenti singole partite ai fini della loro applicazione al bilancio successivo. Si tratta di una regola posta a presidio della sana gestione finanziaria, dal momento che la sottrazione di componenti attive dall’aggregato complessivo (il quale determina il risultato di amministrazione), effettuata senza la previa verifica di sussistenza dell’avanzo, può aggravare gli eventuali saldi negativi del conto consuntivo. Essa viene infatti a ridurre il saldo economico (risultante dall’aggregato complessivo costituito dai residui attivi, dai residui passivi e dal fondo di cassa) in misura pari alla risorsa sottratta per la reiscrizione nell’esercizio successivo”.

Infine, nella medesima sentenza, la Corte ha ricordato che “la natura dell’anticipazione di liquidità sia stata assimilata da questa Corte all’istituto dell’anticipazione di cassa: «[u]n’interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata delle norme statali porta dunque a concludere che le anticipazioni di liquidità altro non costituiscono che anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie. La loro ratio, quale si ricava dalla genesi del decreto-legge e dai suoi lavori preparatori, è quella di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza, attraverso un’utilizzazione limitata al pagamento delle passività



pregresse unite a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione della anticipazione stessa così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporalmente e finanziariamente proporzionato alla restituzione dell'anticipazione» (sentenza n. 181 del 2015)».

Con la sentenza n. 274, poi, la Corte è ritornata sul punto, ricordando che “copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano «una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti “la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile” (sentenza n. 192 del 2012)» (sentenza n. 184 del 2016)”. Inoltre, con riguardo al Fondo anticipazioni di liquidità, la Consulta ha affermato che lo stesso, da restituire in un arco temporale esteso sino a trenta anni, l'è stato istituito in base agli artt. 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), che consentivano alle Regioni di ottenere dallo Stato anticipazioni per pagare debiti scaduti e non onorati”.

A seguito della sentenza “di questa Corte n. 181 del 2015, il d.l. n. 179 del 2015 stabiliva, all'art. 1, le modalità per rappresentare correttamente in bilancio le anticipazioni incassate nel 2013 e 2014 e a decorrere dal 2015, in modo da sterilizzarne completamente gli effetti economici. Infine, la disciplina recata dal d.l. n. 179 del 2015, vigente pro tempore (cioè relativa all'esercizio finanziario 2015, oggetto del rendiconto approvato con la legge reg. Liguria n. 20 del 2016), è stata abrogata dall'art. 1, comma 705, della legge n. 208 del 2015, a decorrere dal 1° gennaio 2016 e sostituita con quella dettata dall'art. 1, commi da 692 a 701, della medesima legge n. 208 del 2015.

Questa Corte con la sentenza n. 181 del 2015 nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di analoghe disposizioni regionali, aveva posto in evidenza come le anticipazioni di liquidità dovessero essere neutralizzate sul piano della competenza, dovendosene limitare l'impiego per il pagamento di debiti, già presenti in bilancio ma scaduti e non onorati. In sostanza esse devono operare in termini di sola cassa per fronteggiare la carenza di liquidità e gli adempimenti conseguenti alla normativa nazionale ed europea”.

Ne consegue che l'anticipazione di liquidità, “per il suo carattere neutrale rispetto alla capacità di spesa dell'ente, deve essere finalizzata esclusivamente al pagamento dei debiti scaduti relativi a partite già presenti nelle scritture contabili di precedenti esercizi e non figurare come componente attiva del risultato di amministrazione”.

Infine, la Corte costituzionale ha affermato che “è bene comunque ribadire, con particolare riguardo all'elevata tecnicità degli allegati di bilancio e al conseguente deficit in termini di chiarezza, che la loro sofisticata articolazione deve essere necessariamente compensata – nel testo della legge di approvazione del rendiconto – da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge”. In particolare, non potendo riscontrarsi tali elementi nella legge ligure impugnata nel caso di specie, la medesima è stata dichiarata incostituzionale.

15. Lo spoils system (art. 97 Cost.)



Con la decisione n. 52, la Corte costituzionale ha ribadito un principio già fermo nella propria giurisprudenza a proposito di imparzialità della PA e *spoils system*: “questa Corte ha più volte affermato l’incompatibilità con l’art. 97 Cost. di disposizioni di legge, statali o regionali, che prevedono meccanismi di revocabilità ad nutum o di decadenza automatica dalla carica, dovuti a cause estranee alle vicende del rapporto instaurato con il titolare, non correlati a valutazioni concernenti i risultati conseguiti da quest’ultimo nel quadro di adeguate garanzie procedurali (sentenze n. 15 del 2017, n. 20 del 2016, n. 104 e n. 103 del 2007), quando tali meccanismi siano riferiti non al personale addetto agli uffici di diretta collaborazione con l’organo di governo (sentenza n. 304 del 2010) oppure a figure apicali, per le quali risulti decisiva la personale adesione agli orientamenti politici dell’organo nominante, ma a titolari di incarichi dirigenziali che comportino l’esercizio di funzioni tecniche di attuazione dell’indirizzo politico (sentenze n. 269 del 2016, n. 246 del 2011, n. 81 del 2010 e n. 161 del 2008)”. Nel caso di specie, la legge regionale impugnata della Valle d’Aosta estendeva al Comandante regionale dei vigili del fuoco il particolare regime “previsto per incarichi di diretta collaborazione con l’organo politico-amministrativo di vertice della Regione, caratterizzato dalla revocabilità ad nutum su richiesta del Presidente della Regione, nonché dal meccanismo di *spoils system*, che correla la durata dell’incarico alle vicende del mandato di quest’ultimo”. Secondo la Consulta, “tale estensione finisce per ancorare la cessazione dell’incarico a eventi esterni al rapporto (la richiesta discrezionale di revoca da parte del Presidente della Regione ovvero la scadenza o l’interruzione, per qualsiasi causa, del suo mandato), non correlati ad una specifica valutazione dell’attività svolta e senza applicazione delle necessarie garanzie procedurali (esclusa dal perentorio rinvio effettuato dalla disposizione censurata al solo regime stabilito dall’art. 10, comma 1, della legge reg. Valle d’Aosta n. 22 del 2010)”. Ciò determina, dunque, l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 97 Cost., dell’art. 11, comma 2-bis, della legge reg. Valle d’Aosta n. 22 del 2010.

In relazione all’accesso ai pubblici impieghi mediante concorso, rileva la decisione n. 110. In tale sentenza, la Corte costituzionale affronta l’art. 53, commi 4, 5 e 6, della legge della Regione Puglia 15 febbraio 2016, n. 1, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2016 e bilancio pluriennale 2016 - 2018 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2016)».

In particolare, il comma 4 stabiliva che «[l]e Aziende sanitarie locali, al fine di far fronte alle esigenze assistenziali relative al Servizio di assistenza domiciliare integrata (ADI), riabilitazione e integrazione scolastica [...] si avvalgono del personale già adibito a tali servizi e stabilizzato ai sensi dell’articolo 3, comma 38, della legge regionale 31 dicembre 2007, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008 - 2010 della Regione Puglia) e dell’articolo 16, comma 3, della legge regionale 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), i cui rapporti di lavoro a tempo indeterminato sono stati risolti e/o dichiarati nulli di diritto ai sensi dell’articolo 16, comma 8, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, [...]». In base al comma 5, «[d]etto personale viene chiamato in servizio compatibilmente con i piani assunzionali delle ASL, con rapporto di lavoro a tempo determinato ai sensi e per gli effetti degli articoli 46 della legge regionale 25 agosto 2003, n. 17 (Sistema integrato d’interventi e servizi sociali in Puglia) e 68 della legge regionale 10 luglio 2006, n. 19 (Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia) con contratti di lavoro full time di durata annuale rinnovabili». Infine, il comma 6 dispone che «[i]l presente articolo si applica anche al personale utilizzato dalle ASL su delega dei comuni ai quali sia stato applicato il contratto degli enti locali».

Nella citata sentenza, la Corte ha affermato che “le modalità di instaurazione del rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione rientrano nella materia dell’organizzazione amministrativa, di competenza regionale residuale ai sensi dell’art. 117, quarto comma, Cost. (sentenze n. 251 e n. 202 del 2016, n. 272 del 2015, n. 277 del 2013, n. 141 del 2012, n. 156 e n. 7 del 2011, n. 235 del 2010,



n. 380 del 2004; le sentenze n. 156 e n. 7 del 2011 riguardano specificamente l'instaurazione di rapporti di lavoro a tempo determinato). Nell'esercizio di tale loro competenza, le regioni devono rispettare la regola posta dall'art. 97, quarto comma, Cost. secondo cui «[a]gli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge». Sebbene la disposizione costituzionale non precisi i casi in cui si può evitare il pubblico concorso per l'instaurazione di rapporti di pubblico impiego, certamente la fattispecie oggetto delle norme impugnate non rientra fra quelle che possono consentire una legittima deroga alla regola in essa espressa”.

In particolare, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità delle norme rifacendosi a una precedente decisione, ricordando che “l'art. 3, comma 40, della legge reg. Puglia n. 40 del 2007 aveva previsto una procedura di stabilizzazione del personale del sistema sanitario regionale già in servizio con contratto a tempo determinato, basata su un concorso riservato. Dopo che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 42 del 2011, aveva dichiarato costituzionalmente illegittima tale disposizione per contrasto con l'art. 97, terzo comma, Cost., l'art. 1, comma 2, della legge della Regione Puglia 15 maggio 2012, n. 11 (Misure urgenti per l'accelerazione della determinazione delle dotazioni organiche delle aziende ed enti del servizio sanitario regionale e di tutela assistenziale) stabilì che, «in via eccezionale e in relazione alla esigenza di assicurare livelli essenziali di tutela assistenziale, le aziende e gli enti del Servizio sanitario regionale, fino all'espletamento delle procedure per la copertura dei posti vacanti e, comunque, per un periodo non superiore a sei mesi decorrenti dalla data di entrata in vigore della presente legge, si avvalgono a tempo determinato, [...] del personale selezionato all'esito delle procedure di cui all'articolo 3, comma 40, della legge regionale 31 dicembre 2007, n. 40 [...], oggetto della sentenza della Corte Costituzionale 7 febbraio 2011, n. 42». Tale norma fu impugnata dallo Stato e la Corte, con la citata sentenza n. 73 del 2013, la dichiarò illegittima con la seguente motivazione: «[i]l legislatore regionale [...] ha previsto l'avvalimento a tempo determinato di personale selezionato in base ad una procedura dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 97 Cost., con la conseguenza che i vizi di tale procedura si ripercuotono anche sulla disposizione oggetto del presente giudizio. Né la necessità di garantire la continuità dell'azione amministrativa, adottata dalla resistente, è ragione di per sé sufficiente a giustificare una deroga al principio del pubblico concorso. Contrasta, infatti, con l'art. 97 Cost. l'utilizzazione delle graduatorie formatesi all'esito di procedure non rispondenti al principio del pubblico concorso, sia quando il fine è quello di assumere personale a tempo indeterminato, sia quando l'intendimento è, come nel presente giudizio, quello di instaurare o prorogare contratti a tempo determinato»”.

Dopo tale premessa, la Corte sostiene che “gli stessi argomenti sono applicabili al caso qui in esame. La previsione contenuta all'art. 53, commi 4, 5 e 6, della legge reg. Puglia n. 1 del 2016 risulta anzi ancora più censurabile rispetto a quella dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 73 del 2013, in quanto la prima, oltre a essere diretta a far fronte, non a bisogni temporanei, ma a esigenze risalenti e non destinate a venir meno (tanto è vero che il personale adibito ai servizi assistenziali in questione era stato stabilizzato), prevede che il contratto annuale possa essere rinnovato senza limiti, mentre l'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 11 del 2012 limitava i rapporti a tempo determinato «fino all'espletamento delle procedure per la copertura dei posti vacanti e, comunque, per un periodo non superiore a sei mesi»”.

Né, d'altra parte, la deroga all'art. 97, quarto comma, Cost. si può “giustificare con la necessità – invocata dall'impugnato art. 53, comma 4, della legge reg. Puglia n. 1 del 2016 – di «far fronte alle esigenze assistenziali relative al Servizio di assistenza domiciliare integrata (ADI), riabilitazione e integrazione scolastica», o con quella – invocata dalla difesa della Regione – di tutelare il «legittimo affidamento» dei lavoratori. I servizi appena citati devono essere garantiti dalle regioni senza soluzioni di continuità, in modo che sia assicurata l'effettività del diritto del disabile all'istruzione e



all'integrazione scolastica (sentenza n. 275 del 2016)". La necessaria garanzia del servizio, tuttavia, "non comporta che esso possa essere svolto solo dai soggetti individuati dalle norme impugnate, tanto è vero che la sentenza n. 68 del 2011 (elusa dalle norme impugnate) ha censurato la stabilizzazione dei lavoratori in questione constatando la mancanza di «peculiarità delle funzioni che il personale svolge [...] o specifiche necessità funzionali dell'amministrazione». Trattandosi di servizi assistenziali stabili, che l'amministrazione ha l'obbligo di fornire, ma che non devono essere necessariamente svolti dai destinatari delle norme impugnate, la Regione non avrebbe dovuto prevedere la chiamata in servizio "diretta", con contratti annuali rinnovabili, ma seguire le ordinarie procedure di assunzione (nelle quali è consentito entro certi limiti valorizzare la specifica esperienza pregressa)".

Quanto all'invocata esigenza di tutelare il legittimo affidamento dei lavoratori, la Corte ribadisce, poi, "che «la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle» (ex multis, sentenza n. 90 del 2012), e che le norme volte a tutelare l'affidamento dei lavoratori non soddisfano questi requisiti (ex multis, sentenze n. 217 e n. 51 del 2012, e n. 150 del 2010)".

Ancora in relazione al pubblico concorso, rileva la decisione n. 113, in cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di una norma regionale che introduceva la possibilità di conferire, in via diretta, incarichi dirigenziali agli ex dirigenti di società a partecipazione pubblica. La Consulta ha riaffermato la necessità di applicare la regola costituzionale del pubblico concorso, aggiungendo che "con specifico riguardo alla possibilità di inquadramento nel ruolo dei dirigenti regionali con incarico a tempo indeterminato di personale proveniente da una società a partecipazione pubblica, che svolgeva incarichi dirigenziali a tempo determinato, ha precisato che «un interesse pubblico per la deroga al principio del pubblico concorso, al fine di valorizzare pregresse esperienze professionali dei lavoratori assunti, può ricorrere solo in determinate circostanze» (sentenza n. 167 del 2013), indicando, in particolare, che la legge «subordina la costituzione del rapporto a tempo indeterminato all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione e preveda procedure di verifica dell'attività svolta» (sentenza n. 167 del 2013 e, tra le tante, sentenza n. 189 del 2011 e n. 215 del 2009) e che la deroga sia «contenuta entro determinati limiti percentuali» (ancora sentenza n. 167 del 2013). In altri termini, si è ripetutamente osservato che, se «il principio dettato dall'art. 97 Cost. può consentire la previsione di condizioni di accesso intese a consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione» (sentenza n. 189 del 2011), occorre, tuttavia, che «l'area delle eccezioni alla regola del concorso» sia «rigorosamente delimitata» e non si risolva «in una indiscriminata e non previamente verificata immissione in ruolo di personale esterno attinto da bacini predeterminati» (sentenza n. 227 del 2013)".

16. La violazione del giudicato costituzionale (art. 136 Cost.)

Con la sentenza n. 5, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di una norma della regione Basilicata per aver questa perseguito e raggiunto esiti corrispondenti a quelli già desiderati da una normativa già precedentemente dichiarata illegittima da altra decisione, in violazione dell'art. 136 Cost. Secondo la Corte costituzionale, "le disposizioni impugnate mirano, infatti, a perseguire e raggiungere un risultato corrispondente a quello già ritenuto lesivo della Costituzione dalla sentenza di questa Corte n. 180 del 2015", emessa in materia di discariche e rifiuti solidi urbani non pericolosi. In particolare, le disposizioni impugnate "consentendo, fino al 31 agosto 2016, lo smaltimento nelle discariche di rifiuti solidi urbani non pericolosi, sottoposti alle sole operazioni di



trito-vagliatura e di biostabilizzazione, con la previsione che quest'ultima possa essere «anche parziale», realizzano un risultato normativo corrispondente a quello che la sentenza n. 180 del 2015 aveva ritenuto lesivo della competenza legislativa statale in materia di «tutela dell'ambiente». Essi confermano la possibilità di collocare in discarica, oltre il termine del 31 dicembre 2009 previsto dalla legge dello Stato, rifiuti che, per avere subito un trattamento solo parziale, non possono ritenersi compiutamente trattati”. Nello stesso senso, v. le sentenze nn. 231 e 252.

17. Le autonomie speciali

Con riguardo alle autonomie speciali, occorre richiamare la decisione n. 126. In tale sentenza, viene in rilievo una disposizione della provincia autonoma di Bolzano per cui «I medici tutori sono medici di medicina generale e, per la parte concernente la formazione pediatrica, medici pediatri di libera scelta, convenzionati da almeno sei anni con il servizio sanitario nazionale o provinciale e in possesso della titolarità di un numero di assistiti almeno pari alla metà del massimale vigente. I medici che svolgono la funzione docente o di coordinamento o tutoriale sono iscritti in un elenco provinciale a tal fine istituito». Secondo la Presidenza del Consiglio, tale norma contrasterebbe con l'art. 27, comma 3, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368, per cui “«i tutori di cui all'articolo 26 sono medici di medicina generale convenzionati con il servizio sanitario nazionale con un'anzianità di almeno dieci anni di attività convenzionale con il servizio sanitario nazionale, nonché [devono] possedere la titolarità di un numero di assistiti nella misura almeno pari alla metà del massimale vigente e operare in uno studio professionale accreditato. I medici che svolgono la funzione docente o di coordinamento o tutoriale sono iscritti in un elenco regionale all'uopo istituito». Secondo la ricorrente, eccederebbe pertanto la competenza legislativa provinciale concorrente in materia di «sanità e assistenza sanitaria», non rispettando i principi stabiliti dalle leggi dello Stato e violando così la fonte statutaria.

Anzitutto, la Corte chiarisce che “in ambito sanitario non vengono in rilievo le norme dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige/Südtirol (o delle relative disposizioni di attuazione), bensì l'art. 117 Cost., in quanto la competenza legislativa concorrente concernente la «tutela della salute», assegnata alle regioni ordinarie dall'art. 117, terzo comma, Cost., è «assai più ampia» di quella, attribuita alle province autonome dallo statuto speciale, in materia di «assistenza ospedaliera» (sentenza n. 162 del 2007; nello stesso senso, sentenze n. 134 del 2006 e n. 270 del 2005). La formula utilizzata dall'art. 117, terzo comma, Cost, esprime inoltre «l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina» (sentenza n. 282 del 2002). Ne consegue che per le province autonome deve trovare applicazione la clausola di favore contenuta nell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e che di conseguenza il regime delle competenze provinciali in materia sanitaria è quello fissato dall'art. 117, terzo comma, Cost., per la materia della «tutela della salute»”.

Ciò chiarito, “si deve allora stabilire se la fissazione ad opera del legislatore provinciale della durata minima del convenzionamento del medico tutore, nell'ambito della disciplina della formazione specifica in medicina generale, rientri nella materia della «tutela della salute», di potestà legislativa concorrente nei termini appena esposti, o in quella della «formazione professionale» riservata alla potestà legislativa provinciale esclusiva. Nella prima ipotesi si dovrebbe poi stabilire se la norma statale assunta dal ricorrente a parametro di riferimento esprima un principio fondamentale della materia a competenza ripartita e se la disposizione provinciale impugnata lo rispetti”. Nella seconda, tale aspetto non avrebbe rilievo, “trattandosi appunto di materia rimessa alla competenza



esclusiva provinciale per la quale non opera il limite dei principi fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato”.

Premesso ciò, la Consulta richiama alcuni precedenti giurisprudenziali, in particolare, la sentenza n. 406 del 2001 con cui è stato respinto il ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Trento contro lo Stato relativamente a vari articoli del d.lgs. n. 368 del 1999 disciplinanti la formazione specifica in medicina generale (artt. 24, comma 2, 25, commi 2, 3 e 4, 26, commi 1, 2 e 3), per violazione dell’art. 8, numero 29), dello statuto speciale, “con la considerazione che «[l]’unica interpretazione costituzionalmente compatibile delle disposizioni impugnate è quella che, per la Regione Trentino-Alto Adige e le [...] Province autonome titolari di competenze specifiche in materia (cfr. per la Provincia autonoma di Bolzano la sentenza n. 316 del 1993), le norme in questione sono cedevoli con carattere suppletivo, rispetto a quelle che la Provincia autonoma di Trento potrà emanare nei limiti della propria competenza, e fermo il rispetto delle norme comunitarie e nazionali cogenti»”. Pertanto, sul presupposto che la formazione specifica in medicina generale, “come risultante dalla disciplina allora vigente, comunitaria e nazionale, si inquadra nella materia della «formazione professionale», riservata alla competenza provinciale esclusiva e comprensiva anche del potere di dare immediata attuazione alle pertinenti direttive comunitarie, questa Corte ha respinto l’impugnazione perché la Provincia autonoma ricorrente non aveva ancora esercitato questo suo potere, con la conseguenza che «[i]n tali materie, ove il legislatore provinciale non abbia provveduto e finché non provveda, la legge statale di attuazione opera in via suppletiva e nella integrità delle sue disposizioni» (sentenza n. 406 del 2001)”.

La Corte costituzionale ritiene, dunque, di non doversi discostare dall’orientamento espresso nelle precedenti decisioni: infatti, “i caratteri sostanziali della disciplina della formazione professionale dei medici di medicina generale sono rimasti invariati, sicché è corretto ritenere che, anche nel sistema vigente, essa continua a rientrare principalmente nella materia dell’«addestramento e formazione professionale», spettante alla Provincia autonoma in regime di potestà legislativa esclusiva”.

Conseguentemente, la Corte ricorda di avere “già avuto modo di chiarire come la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione non abbia inciso sul titolo di competenza delle Province autonome in questo ambito, giacché «[...] “in materia di istruzione e formazione professionale l’art. 117 Cost. non prevede una forma di autonomia più ampia di quella configurata dagli artt. 8 e 9 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, sicché non ricorrono, nella specie, le condizioni per l’applicazione dell’art. 10 della legge cost. n. 3/2001” (sentenza n. 213 del 2009)» (sentenza n. 328 del 2010) ed è dunque alla stessa materia dell’addestramento e della formazione professionale, già definita nei suoi contenuti dalla citata giurisprudenza costituzionale, che occorre fare riferimento”.

Infine, la Consulta afferma che “il carattere prevalentemente pratico-professionale della formazione specifica in esame risulta espressamente confermato dalla normativa di attuazione della citata direttiva e segnatamente dall’art. 36 del d.lgs. n. 206 del 2007, il quale al comma 6 espressamente afferma che «[i]l corso di formazione specifica di medicina generale che si svolge a tempo pieno sotto il controllo delle regioni e delle province autonome, è di natura più pratica che teorica»”.

È dunque ancora a questa specifica “connotazione pratica della formazione professionale in medicina generale che occorre avere riguardo per risolvere il dubbio se essa ricada o meno nella competenza della provincia autonoma di Bolzano in materia di addestramento e formazione professionale. Se è vero infatti che non necessariamente ogni tipo di formazione professionale può rientrare nell’ambito oggettivo della materia individuata all’art. 8, n. 29), dello statuto speciale, le ragioni attinenti al carattere empirico di tale particolare tipo di formazione, che questa Corte ha ritenuto decisive per concludere nel senso della sua inerenza alla materia di attribuzione esclusiva provinciale, permangono in identica misura anche nel vigente quadro normativo”.



In conclusione, secondo la Corte, la disposizione provinciale impugnata costituisce legittima espressione della potestà legislativa della Provincia autonoma di Bolzano in materia di «formazione professionale» e, dunque, dichiara la non fondatezza della questione promossa dal Governo.

Con riguardo all'autonomia speciale, è altresì rilevante la decisione n. 133. Qui, viene in rilievo una norma della regione siciliana per la quale i Comuni che hanno istituito o che istituiscono zone a traffico limitato (ZTL) devono approvare, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della stessa legge, un regolamento, e ne indica alcuni contenuti (quali tariffe, riduzioni, casi di gratuità, agevolazioni, regime delle sanzioni da applicare in base al codice della strada, misure di incentivazione all'uso dei mezzi pubblici e lotta all'inquinamento). La questione, proposta in relazione al parametro di cui alla lettera h) del secondo comma dell'art. 117 Cost., è, secondo la Corte, infondata. Ciò, in quanto «la previsione che i Comuni debbano regolamentare le zone a traffico limitato costituisce esercizio della potestà legislativa primaria invocata dalla Regione, attenendo alla materia «regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative»».

Secondo la Consulta, inoltre, «l'individuazione regionale di ambiti di esercizio della potestà regolamentare comunale, infatti, è volta a dettare una disciplina uniforme delle fonti normative nella materia, disciplina che, incidendo sul riparto delle attribuzioni fra gli organi comunali, rientra nella competenza esclusiva regionale in questa materia, in vista di un assetto ordinamentale unitario, a livello regionale».

Infine, quanto al previsto contenuto dei regolamenti, «le indicazioni date dalla legge regionale costituiscono misure minime, e in quanto tali non esonerano i Comuni dal rispetto della disciplina statale richiamata dal ricorrente, che impinge profili di ordine pubblico e sicurezza e di tutela dell'ambiente. In questa prospettiva i provvedimenti amministrativi attuativi dei Comuni potranno essere vagliati in sede giurisdizionale quanto alla loro conformità alla normativa statale».

Con la sentenza n. 151, la Corte costituzionale ha scrutinato il comma 685 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, che attribuisce alla Regione siciliana l'importo di 900 milioni di euro per l'anno 2016, nelle more anche dell'adeguamento delle norme di attuazione dello statuto regionale alle modifiche intervenute nella legislazione tributaria, al fine di omogeneizzare il comparto delle autonomie speciali, in modo da addivenire, tra l'altro, a un chiarimento sulla compartecipazione regionale e sulla revisione della percentuale di compartecipazione al gettito tributario. La doglianza della Regione verte sulla circostanza che per l'adeguamento delle norme di attuazione dello statuto siciliano non sia richiamato l'art. 43 dello stesso statuto, secondo cui «Una Commissione paritetica di quattro membri nominati dall'Alto Commissario della Sicilia e dal Governo dello Stato, determinerà le norme transitorie relative al passaggio degli uffici e del personale dello Stato alla Regione, nonché le norme per l'attuazione del presente Statuto». La Corte dichiara la non fondatezza della questione per erroneità del presupposto interpretativo. Invero, «la mancanza di un espresso richiamo della norma statutaria non può essere in alcun modo intesa come espressione della volontà di fare eccezione ad una disciplina di rango costituzionale (art. 1, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, recante «Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana, approvato col R.D. Lgs. 15 maggio 1946, n. 455»».

Non esiste, dunque, secondo la Consulta, «la lamentata lesione dell'autonomia differenziata riconosciuta dallo statuto speciale».

Nella medesima sentenza, inoltre, la Corte rigetta un'ulteriore questione proposta dalla regione Siciliana, avente ad oggetto l'istituto dell'accantonamento. Secondo la Consulta, «la legittimità dell'istituto è stata più volte ritenuta da questa Corte (sentenze n. 188 e n. 127 del 2016, n. 82 e n. 77 del 2015), che ha anche «costantemente affermato che di regola i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale [...], in quanto essi sono funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle



amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea» (sentenza n. 82 del 2015, nonché, ex multis, sentenza n. 62 del 2017)».

In particolare, nel vagliare l'accantonamento di quote del gettito tributario destinato alla Regione siciliana, «con le citate sentenze n. 127 del 2016, n. 82 e n. 77 del 2015, la Corte ha precisato la distinzione tra gli istituti della riserva e dell'accantonamento, affermando la legittimità di quest'ultimo, poiché, mentre attraverso la riserva, lo Stato sottrae definitivamente all'ente territoriale una quota di compartecipazione ai tributi erariali che ad esso sarebbe spettata, e se ne appropria a tutti gli effetti allo scopo di soddisfare specifiche finalità, per mezzo dell'accantonamento le poste attive che spettano alla Regione, in forza degli statuti e della normativa di attuazione, permangono nella titolarità della stessa, ma sono temporaneamente sottratte alla sua disponibilità».

Chiarito ciò e nel fare applicazione di tali principi al caso in esame, «va premesso che, come chiarito dalla difesa dello Stato, il dubbio della ricorrente, circa la natura e il fondamento della pretesa alla somma oggetto dell'accantonamento, va sciolto nel senso che le somme attengono agli interessi passivi sul contributo destinato alla Regione, ai sensi del comma 685 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015».

Una volta ritenuta la legittimità della pretesa dello Stato, l'istituto dell'accantonamento costituisce, dunque, «il mezzo procedurale per anticipare l'adempimento in attesa che sopraggiungano le norme di attuazione di cui all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 169 della Costituzione), mezzo che, come si è visto, non presenta i profili di illegittimità costituzionale lamentati, né in via generale, né in riferimento agli artt. 36 e 43 dello statuto speciale».

Ancora con riguardo alle autonomie speciali, occorre ricordare la decisione n. 212, in cui la Corte ha affrontato l'istituto del recepimento. In particolare, è stato affermato che «il tenore letterale della disposizione rende manifesta l'illegittimità costituzionale della norma, poiché evoca una necessaria, diretta trasposizione dell'intera disciplina statale negli ordinamenti provinciali» speciali. L'obbligo di recepimento comporta, infatti, secondo la Corte, «una automatica equiparazione di tutte le disposizioni contenute nella legge di riforma al rango di «norma fondamentale», mentre tale carattere deve essere riconosciuto «esclusivamente ai principi fondamentali enunciati o, comunque, desumibili (...) ovvero a quelle disposizioni che siano legate ai principi fondamentali da un vincolo di coesistenzialità o di necessaria integrazione» (sentenza n. 170 del 2001; nello stesso senso, sentenze n. 477 del 2000, n. 323 del 1998 e n. 482 del 1995)». Con riguardo all'obbligo di istituire le agenzie provinciali per l'ambiente, poi, è stato aggiunto che «agli enti ad autonomia differenziata deve essere lasciata la definizione di un modello organizzativo purché non incoerente con la finalità, perseguita dal disegno riformatore statale, di offrire una tutela unitaria e non frazionata del bene ambientale». Sempre con riguardo alle suddette, poi, la Consulta ha stabilito che la disposizione relativa ai requisiti di nomina del direttore generale «si limita a stabilire un principio generale volto a garantire la separazione tra organi titolari della funzione di indirizzo-politico e soggetti incaricati di compiti tecnico-gestionali, o l'assenza di condizionamenti che possano sviare gli organi apicali dal miglior esercizio delle funzioni direttive. La disposizione indica, nel dettaglio, una serie di indefettibili requisiti dei direttori generali, interferendo inevitabilmente con la competenza legislativa primaria in materia di organizzazione del personale riconosciuta dall'art. 8, numero 1 dello statuto di autonomia». L'esigenza di offrire una tutela «non frazionabile al bene ambientale non consente di realizzare un intervento che, pure mosso da esigenze di riforma complessiva del settore, comprima l'autonomia costituzionalmente garantita delle ricorrenti».

Con riguardo alla clausola di salvaguardia – talvolta prevista nella normativa statale al fine di «escludere l'immediata cogenza delle disposizioni censurate» nei confronti delle autonomie speciali



– rileva la decisione n. 231, in cui la Corte ha affermato che “«l’illegittimità costituzionale di una previsione legislativa non è esclusa dalla presenza di una clausola di salvaguardia, laddove tale clausola entri in contraddizione con quanto affermato dalle norme impugnate, con esplicito riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome (da ultimo, sentenze n. 40 e n. 1 del 2016, n. 156 e n. 77 del 2015)». Come è stato ancor più di recente chiarito (sentenza n. 191 del 2017, sempre a proposito del citato art. 1, comma 992), «[l]’operatività delle clausole di salvaguardia deve essere esclusa nei particolari casi in cui singole norme di legge, in virtù di una previsione espressa, siano direttamente e immediatamente applicabili agli enti ad autonomia speciale (fra le tante, sentenza n. 40 del 2016). Si deve dunque verificare, con riguardo alle singole disposizioni impugnate, se esse si rivolgano espressamente anche agli enti dotati di autonomia speciale, con l’effetto di neutralizzare la portata della clausola generale»”. Nel caso di specie, la Consulta ha dapprima dichiarato la non fondatezza della q.l.c. proposta da parte provinciale, a condizione che le “impugnate disposizioni siano interpretate nel senso che si applicano alle due Province senza porre limiti alla loro autonomia in punto di spesa sanitaria, in quanto non finanziata dallo Stato”; successivamente ha dichiarato l’illegittimità di un’altra norma statale: “considerato, però, il tenore della disposizione qui in esame, essa non può essere ricondotta a conformità alla Costituzione per via interpretativa, nella parte in cui impone alle Province autonome l’adozione di misure alternative per garantire l’effetto dell’invarianza finanziaria: per tale profilo, essa stabilisce illegittimamente vincoli a una spesa sanitaria che, come detto, lo Stato non contribuisce a finanziare. Conseguentemente l’art. 1, comma 574, lettera b), deve essere dichiarato illegittimo nella parte in cui impone alle Province autonome di adottare misure alternative al fine di garantire, in ogni caso, l’invarianza dell’effetto finanziario”.

18. L’Attuazione del pareggio di bilancio (l. cost. n. 1/2012)

Con la sentenza n. 235, la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità dell’articolo 3, comma 1, lettera a), della legge 12 agosto 2016, n. 164. La legge n. 164 del 2016, modificativa della legge n. 243 del 2012, è una legge rinforzata, ossia, non diversamente dalla precedente, approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, secondo quanto previsto dall’art. 81, sesto comma, Cost., come modificato dall’art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 2012. Infatti, il nuovo testo dell’art. 81, sesto comma, Cost. prevede che: «il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l’equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale»; a sua volta, l’art. 5 della menzionata legge costituzionale n. 1 del 2012 specifica nel dettaglio l’oggetto della legge rinforzata di attuazione dell’art. 81, sesto comma, Cost., menzionando tra l’altro esplicitamente al suo comma 1, lettera g), «le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi [di] eventi eccezionali [...], anche in deroga all’articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali».

In attuazione delle suddette previsioni di rango costituzionale è stata originariamente approvata la legge rinforzata n. 243 del 2012, il cui art. 1, comma 2, ribadisce che «la presente legge può essere abrogata, modificata o derogata solo in modo espresso da una legge successiva approvata ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione».

Successivamente, il legislatore è intervenuto a modificare la legge n. 243 del 2012, approvando, a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, la legge n. 164 del 2016; pertanto, “la



disposizione oggetto del presente giudizio, contenuta appunto nella legge n. 164 del 2016, è stata approvata in ossequio ai vincoli procedurali contenuti nell'art. 81, sesto comma, Cost, i quali, come già chiarito da questa Corte nella sentenza n. 88 del 2014, trovano fondamento anche a livello sovranazionale nell'art. 3, paragrafo 2, del Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'Unione economica e monetaria, firmato il 2 marzo 2012 e ratificato in Italia con la legge 23 luglio 2012, n. 114 (cosiddetto Fiscal Compact)".

Tuttavia, l'impugnato art. 3, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016, "a differenza del previgente art. 11 della legge n. 243 del 2012, non individua esso stesso alcuna modalità attraverso cui lo Stato concorre al finanziamento. La disposizione in esame si limita a demandare a una futura legge ordinaria ciò che essa stessa avrebbe dovuto disciplinare, degradando così la fonte normativa della disciplina – relativa alle modalità del concorso statale al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali – dal rango della legge rinforzata a quello della legge ordinaria. Ne consegue l'elusione della riserva di legge rinforzata disposta dall'art. 81, sesto comma, Cost".

È pur vero, ritiene la Corte "come affermato nella sentenza n. 88 del 2014 in riferimento proprio alle leggi rinforzate di attuazione dell'art. 81, sesto comma, Cost. – che «la natura stessa dell'atto legislativo esclude che esso debba farsi carico di aspetti della disciplina che richiedono solo apporti tecnici», così ammettendo che alcuni suoi contenuti possano essere specificati da altre fonti. Nel caso di specie, però, la nuova disciplina non solo non detta alcuna modalità attraverso cui debba esplicarsi il concorso statale, ma essa è altresì priva di qualunque indicazione normativa sostanziale o procedurale capace di orientare e vincolare la futura «legge dello Stato», così contravvenendo palesemente al dettato costituzionale. Né la riserva di legge rinforzata può ritenersi soddisfatta dal generico richiamo ai «principi stabiliti dalla presente legge» (ossia, la stessa legge n. 243 del 2012), dei quali la futura legge ordinaria dello Stato dovrebbe assicurare il rispetto".

Da ciò, deriva l'illegittimità della norma in questione.

Con la successiva sentenza n. 237, la Corte è ritornata a valutare la conformità di alcune norme statali alle disposizioni costituzionali introdotte dalla legge cost. n. 1/2012. Anzitutto, ha affermato che la riserva di legge rinforzata debba essere considerata relativa e, dall'altro lato, l'art. 12 della legge n. 243 del 2012, come modificato dalla disposizione impugnata, presenta un contenuto sufficiente a soddisfare la riserva relativa. In particolare, quanto al primo profilo, "è opportuno ricordare che, in base all'art. 81, sesto comma, Cost. (come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012), «[i]l contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale». L'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale n. 1 del 2012 dispone poi che la legge rinforzata prevista dall'art. 81, sesto comma, Cost. disciplina «le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni»".

Mentre l'art. 81, sesto comma, Cost., "non riguardante specificamente gli enti territoriali, ha una formulazione chiaramente corrispondente alla previsione di una riserva relativa («le norme fondamentali e i criteri»), l'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale n. 1 del 2012, rivolto specificamente agli enti territoriali, è meno chiaro sotto questo profilo, ma va anch'esso inteso nel senso di istituire una riserva relativa di legge rinforzata. Infatti, se, dal punto di vista letterale, il riferimento alle «modalità» non è risolutivo, dal momento che la loro disciplina può avere gradi diversi di determinatezza e può essere solo parzialmente fissata nella legge rinforzata, dal punto di vista logico la natura della materia rende implausibile imputare al legislatore costituzionale la volontà di istituire una riserva assoluta di legge rinforzata. La materia finanziaria si



colloca in un contesto per sua natura mutevole ed è per definizione soggetta ai corrispondenti cambiamenti, i quali richiedono capacità di rapido adattamento. Si può osservare al riguardo che non a caso la parte finanziaria degli statuti speciali è modificabile con legge ordinaria (previo accordo con la singola regione). Non sarebbe perciò logico irrigidire totalmente in una legge rinforzata le modalità di concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico. E, d'altro canto, il rinvio alla legge ordinaria era già previsto nel testo originario dell'art. 12, comma 1, della legge n. 243 del 2012".

Una volta chiarito ciò, la Corte ritiene che "sotto l'altro profilo, l'art. 12 della legge n. 243 del 2012, come modificato dall'art. 4 della legge n. 164 del 2016, presenta un contenuto idoneo a soddisfare la riserva relativa di legge rinforzata. L'art. 12 non si risolve infatti nella mera ripetizione dell'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale n. 1 del 2012, ma contiene, al comma 2, due elementi aggiuntivi rispetto alla norma costituzionale, che hanno la funzione di precisarne condizioni e modalità di applicazione: il riferimento all'«andamento del ciclo economico», di cui è prescritto che si debba tener conto, e l'indicazione delle modalità attraverso le quali gli enti territoriali concorrono alla riduzione del debito pubblico («versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato»). Questo secondo elemento, in particolare, rende l'art. 12 idoneo a soddisfare la riserva relativa di legge rinforzata, dato che l'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale n. 1 del 2012 prescrive proprio l'indicazione delle «modalità» del concorso alla sostenibilità del debito pubblico". Con riguardo all'art. 4, comma 1, lettera b), della legge n. 164 del 2016, le ricorrenti ritenevano che questo violasse il principio di leale collaborazione, per aver sostituito la procedura amministrativa concertata (divenuta tale per effetto della sentenza n. 88 del 2014) con l'atto legislativo, non essendo il principio di leale collaborazione riferibile alla funzione legislativa. La questione "ricalca quella decisa dalla sentenza n. 250 del 2015. Anche in quel caso le Regioni ricorrenti avevano contestato la previsione di un intervento legislativo unilaterale dello Stato, in sostituzione della determinazione amministrativa definita tramite accordo precedentemente prevista. Questa Corte ha dichiarato la questione non fondata, osservando che «le ricorrenti sembrano configurare una sorta di riserva costituzionale di procedimento amministrativo concertato, aperto alla partecipazione dei diversi livelli di governo interessati dal coordinamento finanziario, ma a tale prospettazione deve replicarsi che, né le norme invocate come parametro, né la giurisprudenza costituzionale sorreggono tale tesi». Per questa stessa ragione, di "inesistenza di una riserva costituzionale di procedura amministrativa concertata, anche la questione relativa al principio di leale collaborazione sollevata" deve essere dunque dichiarata non fondata.

Infine, è impugnato l'art. 4, comma 1, lettere a) e b), della legge n. 164 del 2016 per violazione di alcuni articoli dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, e del principio dell'accordo in materia finanziaria, in quanto affiderebbe a una legge statale ordinaria un oggetto «già specificamente regolamentato (e in modo esaustivo) dal citato art. 79» e dal comma 410 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», norma approvata sulla base di un'intesa raggiunta ai sensi dell'art. 104 dello Statuto. In tale caso, la Corte ritiene di dover "verificare se l'art. 4 della legge n. 164 del 2016 possa prevedere che la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome concorrano alla riduzione del debito pubblico «attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato secondo modalità definite con legge dello Stato», o se ciò sia precluso dall'art. 79 dello Statuto speciale e dall'art. 1, comma 410, della legge n. 190 del 2014, disposizioni che, secondo le ricorrenti, già regolerebbero il concorso della Regione e delle Province alla riduzione del debito pubblico". La Consulta ha anzitutto precisato che l'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), "dispone che «[l]e regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al



conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, e secondo il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica di cui all'articolo 2, comma 2, lettera m)». In base al comma 2, le norme di attuazione devono tener conto, principalmente, della «dimensione della finanza delle predette regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva» e «delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri». Tale disposizione è stata attuata, per le autonomie del Trentino-Alto Adige, «non tramite nuove norme di attuazione, ma direttamente mediante la modifica della parte finanziaria dello Statuto con le leggi ordinarie «rinforzate» 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», e n. 190 del 2014, adottate sulla base di specifici accordi, in virtù dell'art. 104 dello Statuto speciale». Inoltre, la normativa così introdotta «ha previsto versamenti da parte della Regione autonoma Trentino-Alto Adige e delle Province autonome, riduzioni di entrate e assunzione di ulteriori competenze (si vedano le diverse disposizioni dell'art. 79 dello Statuto speciale e l'art. 1, comma 408, della legge n. 190 del 2014). Più precisamente, il concorso della Regione e delle Province autonome agli oneri del debito pubblico è regolato: per gli anni 2014-2017 dall'art. 1, comma 410, della legge n. 190 del 2014; per gli anni 2018-2022 dall'art. 79, comma 4-bis, dello Statuto speciale, in attuazione di quanto previsto dall'Accordo tra il Governo, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e Bolzano in materia di finanza pubblica del 15 ottobre 2014 (punto 12, primo periodo, anche con riferimento al punto 5); per gli anni successivi al 2022 dall'art. 79, comma 4-ter, dello Statuto speciale. Che i commi 4-bis e 4-ter dell'art. 79 abbiano ad oggetto il concorso al pagamento degli oneri del debito pubblico, collegandosi all'art. 1, comma 410, della legge n. 190 del 2014, è confermato dal confronto tra quanto da essi disposto e il punto 12 dell'Accordo (da leggere in combinato con il punto 5) e dal riferimento operato dallo stesso comma 4-ter alla «variazione percentuale degli oneri del debito delle pubbliche amministrazioni»».

I commi 4-bis e 4-ter dell'art. 79 dello Statuto speciale, precisa la Corte, «hanno rango costituzionale e su questo stesso piano va posto anche l'art. 1, comma 410, della legge n. 190 del 2014, essendo stato approvato ai sensi dell'art. 104 dello Statuto speciale, come risulta espressamente dall'art. 1, comma 406, della legge n. 190 del 2014»; e poiché queste disposizioni «sono successive alla legge costituzionale n. 1 del 2012 e regolano specificamente il concorso della Regione autonoma e delle Province autonome al pagamento degli oneri del debito pubblico, si deve ritenere che l'art. 4 della legge n. 164 del 2016, non potendo discostarsi dalle prime, in quanto di rango subordinato, debba essere inteso, in base al criterio dell'interpretazione adeguatrice, nel senso che esso non incide sul concorso della Regione autonoma Trentino-Alto Adige e delle Province autonome alla riduzione del debito pubblico e parimenti nel senso che tale concorso resta quello stabilito dalle norme statutarie citate. In base a tale interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, la legge ordinaria prevista dall'art. 12 della legge n. 243 del 2012 non potrà dunque introdurre diverse e ulteriori forme di contributo della Regione e delle Province».

Conclude la Corte affermando che il fatto che «questo debba essere il significato dell'art. 4 della legge n. 164 del 2016 risulta confermato anche da altre due disposizioni dell'art. 79 dello Statuto speciale, che espressamente affermano il carattere esaustivo degli obblighi e dei concorsi previsti dalle norme speciali concernenti la Regione autonoma e le Province autonome e ammettono ulteriori contributi solo in casi ed entro limiti determinati (sentenza n. 154 del 2017). La prima è l'art. 79, comma 4, primo periodo – anch'essa successiva alla legge costituzionale n. 1 del 2012 – che espressamente esclude l'applicabilità alla Regione, alle Province e agli enti appartenenti al sistema territoriale regionale di meccanismi di concorso alla riduzione del debito pubblico tramite



versamenti a un fondo statale (segnatamente esclude che siano loro applicabili disposizioni statali che 9prevedono «obblighi, oneri, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi comunque denominati, ivi inclusi quelli afferenti il patto di stabilità interno, diversi da quelli previsti dal presente titolo»). La seconda è l'art. 79, comma 4-septies, dello Statuto speciale, che fa salva la facoltà da parte dello Stato di modificare, per un periodo di tempo definito, i contributi a carico della Regione e delle Province, previsti a decorrere dal 2018, «per far fronte ad eventuali eccezionali esigenze di finanza pubblica nella misura massima del 10 per cento dei predetti contributi stessi», subordina contributi di importo superiore all'accordo con la Regione e le Province e condiziona a limiti rigorosi (una percentuale non superiore al 10 per cento e un periodo limitato) incrementi di contributo per eventuali manovre straordinarie necessarie per assicurare il rispetto delle norme europee in materia di riequilibrio del bilancio pubblico”.