P. COLASANTE*

La giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale 2013

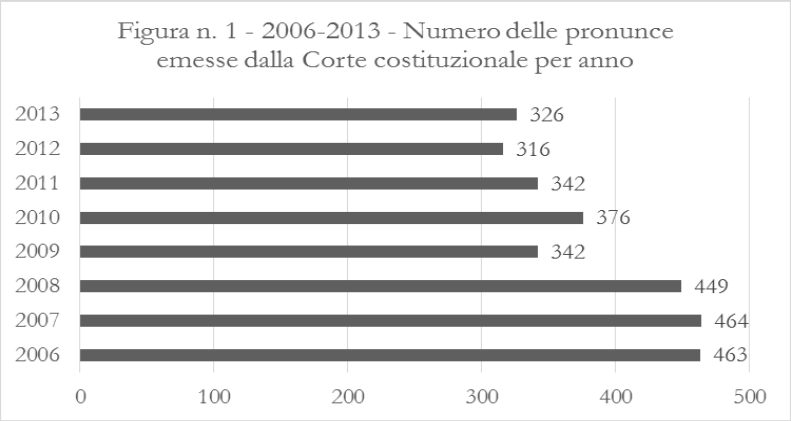
CAPITOLO I – PROFILI QUANTITATIVI

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. …nei ricorsi regionali. – 3. Dati quantitativi del conflitto tra enti. – 4. Dati quantitativi del conflitto tra poteri e del giudizio in via incidentale a rilevanza regionale.

1. Dati quantitativi generali

Il presente studio ha ad oggetto l'analisi della giurisprudenza costituzionale di rilevanza regionale per l'anno 2013 e, in questo primo capitolo, fornisce i relativi dati quantitativi, anche per mezzo di una comparazione con gli anni precedenti.

Anzitutto, per stabilire quanta incidenza abbia il contenzioso Stato-Regioni, occorre guardare ai dati quantitativi generali[1]. Nella figura che segue (n. 1) si espone, perciò, il numero totale di pronunce emesse dalla Corte costituzionale per ogni anno, dal quale sembrerebbe emergere un generale calo del volume di lavoro negli ultimi cinque anni (2009-2013), in cui il numero di decisioni è sempre inferiore a 400, mentre nel triennio 2006-2008 ci si è sempre attestati su un totale ampiamente superiore alla soglia appena menzionata. Più in particolare, con riferimento all'anno preso in considerazione da questa relazione, si può agevolmente riscontrare che il numero di pronunce emesse è stato uno dei bassi del periodo considerato, per quanto si registri un lieve aumento rispetto all'anno immediatamente precedente (2012).



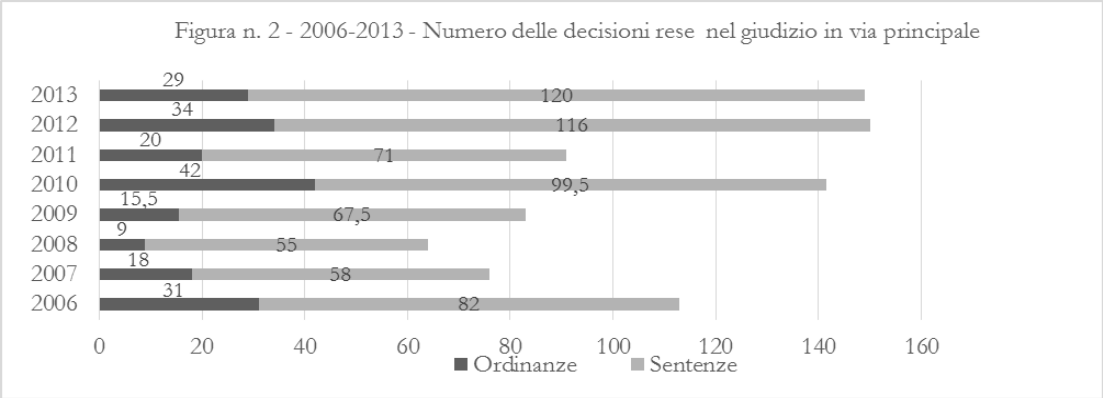
* Assegnista di ricerca ISSiRFA-CNR

[1] Si precisa che i dati relativi all'anno 2013 sono frutto della nostra elaborazione. I dati relativi agli anni 2006-2010 sono tratti dal nostro P. COLASANTE, *La giurisprudenza costituzionale 2006-2010* e quelli relativi all'anno 2011 da N. VICECONTE, *La giurisprudenza costituzionale 2011*, entrambi reperibili in *www.issirfa.cnr.it*, nonché in N. Viceconte, P. Colasante, *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo*, Giuffré, Milano 2013, risp. p. 1-259; 261-368. Per quanto riguarda l'anno 2012, la fonte dei dati è N. VICECONTE, A. GENTILINI, *La giurisprudenza costituzionale 2012*, in *www.issirfa.cnr.it*.

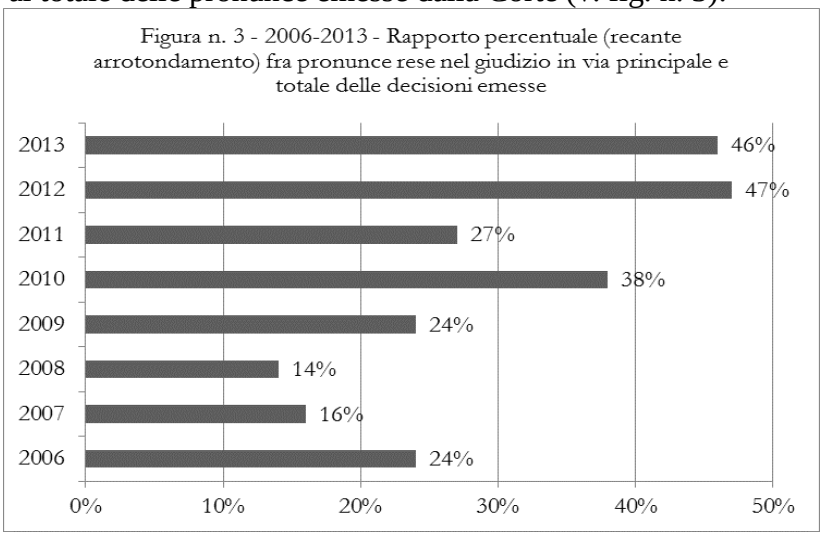
La principale "fonte" della giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale è senz'altro costituita dal giudizio in via principale, nel quale, similmente a quanto avviene nel conflitto tra enti, lo Stato e le Regioni o le Province autonome si pongono nelle opposte posizioni processuali di ricorrente e resistente in giudizio. Sebbene nel giudizio in via incidentale tale dialettica processuale non ricorra, non si può omettere di dar conto (v. *infra*) anche delle questioni di costituzionalità a rilevanza regionale sollevate dai giudici *a quibus*. Occorre, anzi, sin d'ora avvertire che questo tipo di questioni rappresenta ormai un'ampia parte delle questioni di legittimità costituzionale risolte in via incidentale. Infine, nella giurisprudenza del 2013, è venuto anche in rilievo un caso di conflitto tra poteri avente rilevanza regionale (ord. n. 201/2013).

2. Dati quantitativi del giudizio in via d'azione

Dalla figura n. 2 si evince agevolmente che nel 2013 il giudizio in via principale, in continuità con l'anno precedente, assorbe buona parte del carico di lavoro della Corte costituzionale[2]. Si conferma, inoltre, la preponderanza delle decisioni rese con sentenza rispetto a quelle emesse con ordinanza.



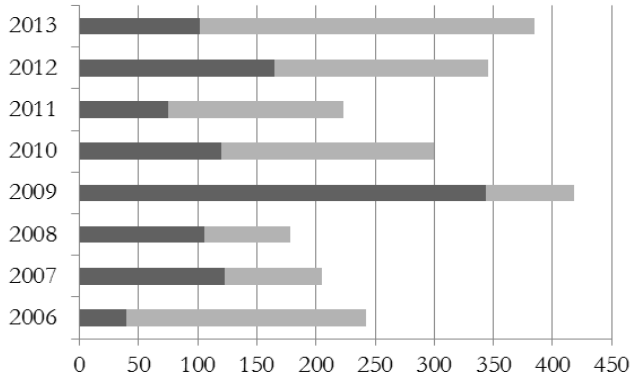
Della grande rilevanza del giudizio in via principale rispetto al totale delle decisioni si ha piena contezza se si guarda all'incidenza percentuale rappresentata dalle decisioni rese nel giudizio in via principale rispetto al totale delle pronunce emesse dalla Corte (v. fig. n. 3).



[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. I numeri riportati non considerano le ordinanze di correzione di errori materiali. Nel 2013, una decisione di questo tipo (riferita ad una precedenza pronuncia resa nel giudizio in via di azione) è stata emessa solo in un'occasione (ord. n. 15/2013).

Si può, infatti, riscontrare una tendenza dell'ultimo periodo (soprattutto nel bienno 2012-2013) nel senso di un incremento significativo dell'incidenza percentuale del giudizio in via principale, la quale rasenta la metà del carico di lavoro smaltito dalla Corte. Peraltro, occorre ricordare che anche nell'anno 2013 il numero delle sentenze rese nel giudizio in via d'azione (120) è superiore al numero delle sentenze rese nel giudizio in via incidentale (73), in continuità con quanto ormai avviene sistematicamente dal 2010.
Non solo. Si conferma anche un'altra tendenza (già rilevata relativamente all'anno 2012), e cioè che il numero complessivo delle decisioni rese nel giudizio in via d'azione (sentenze più ordinanze) risulta superiore all'analogo dato del giudizio in via incidentale (149 contro 145).
Come ha avuto modo di sottolineare l'ex Presidente della Corte, "questo 'sorpasso' esprime in modo evidente la prevalenza, nel lavoro della Corte, del contenzioso Stato-Regioni, non sufficientemente prevenuto dalla composizione in sede politica delle controversie sulla delimitazione delle rispettive competenze"[3].
Gli studi annuali dell'ISSiRFA hanno, peraltro, sviluppato un ulteriore indicatore per misurare l'incidenza del contenzioso costituzionale fra Stato e Regioni, o comunque della giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale. Infatti, il quadro riesce a farsi più preciso solo laddove si guardi, non tanto al numero di pronunce emesse, bensì al numero di capi di dispositivo – e cioè al numero di questioni di legittimità costituzionale risolte dalla Corte – recati dalle decisioni rese nel giudizio in via principale[4].
Da questo punto di vista, viene in rilievo la figura n. 4[5].

Figura n. 4 - 2006-2013 - Numero dei capi di dispositivo emessi per anno



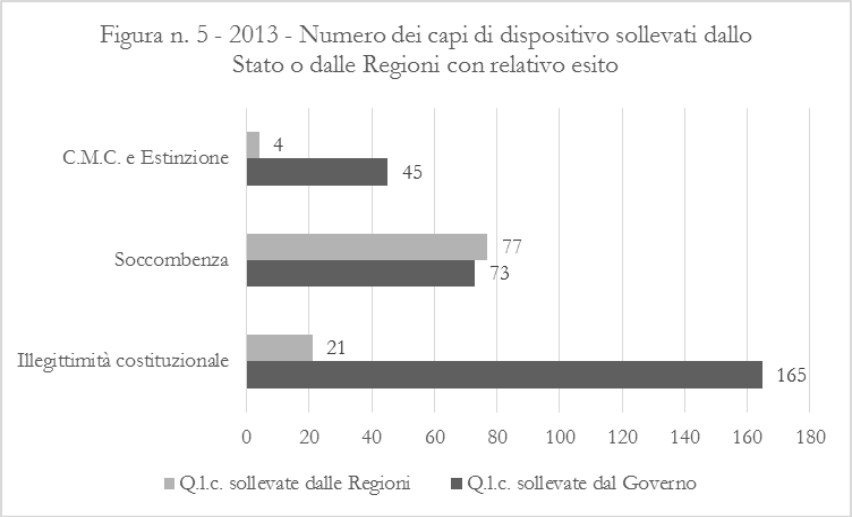
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Capi di dispositivo derivanti da q.l.c. sollevate da Regioni o P.a.	40	123	106	344	120	75	165	102
Capi di dispositivo derivanti da q.l.c. sollevate dal Governo	202	82	72	74	180	148	181	283

[3] V. la *Relazione del Presidente Gaetano Silvestri sulla giurisprudenza costituzionale 2013*, in *www.cortecostituzionale.it*, sezione *Documentazione – Relazioni annuali*, p. 1.
[4] E' bene precisare che l'indicatore costituito dai capi di dispositivo rende più precisa l'analisi, ma comunque non si sottrae ad 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.
[5] 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. 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. Per amor di completezza, si segnala che vi sono stati 23 capi di dispositivo di questo tipo nel corso del 2013, di cui solo 2 pronunciati avverso normative statali.

Dal grafico emerge con una certa nettezza che l'anno in cui la Corte in cui si è vista maggiormente impegnata nel giudizio in via principale continua a essere il 2009, dopo che si era registrato un calo nel triennio 2006-2008. Nel biennio 2010-2011 si instaura nuovamente una tendenza al decremento del contenzioso, la quale subisce un'inversione negli anni più recenti (2012-2013). Anzi, l'anno oggetto della presente relazione porta il dato più elevato degli ultimi quattro anni con 385 capi di dispositivo emessi nel giudizio in via principale.
Occorre anche rilevare una preponderante presenza di questioni di legittimità costituzionale sollevate, nel corso del 2013, da parte del Governo (283 contro 102). Sul rapporto fra q.l.c. sollevate dal Governo e dalle Regioni (o P.a.) non è possibile rilevare linee di tendenza, visto che l'andamento è del tutto discontinuo. Di anno in anno si è, però, reso possibile delinearne i motivi[6] e, nel caso del 2013, appare corretto affermare che il maggior numero di impugnative governative sia dovuto essenzialmente a censure (a carico delle leggi regionali) riguardanti il coordinamento della finanza pubblica e il rispetto del principio della copertura finanziaria delle leggi di spesa (Art. 81, cpmma 4, Cost.). Peraltro, un particolare rilievo comincia ad assumere anche il parametro costituito dal titolo competenziale in materia di "ordinamento civile", attraverso il quale talvolta vengono indirettamente perseguiti interessi affini a quelli di coordinamento della finanza pubblica (sul punto, si rinvia alla parte dedicata all'ordinamento civile).

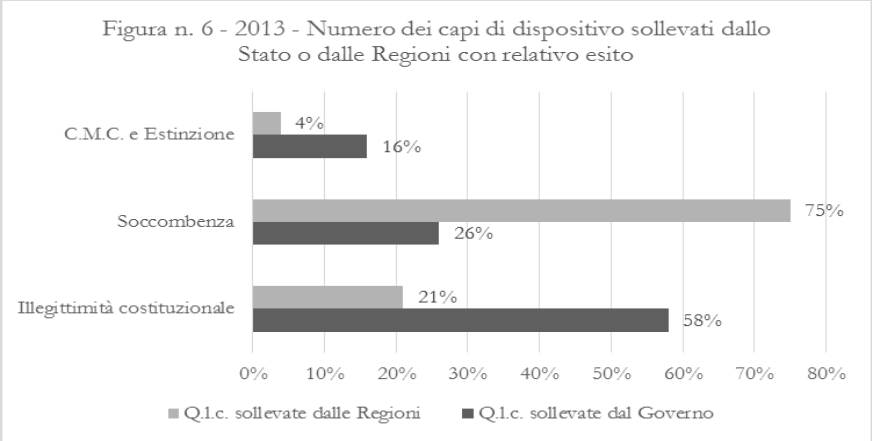
2.1. I tipi di dispositivo nel giudizio in via principale

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 allo Governo rispetto a quelli favorevoli alle Regioni. Occorre precisare che i capi di dispositivo dichiaranti l'estinzione del giudizio o la cessazione della materia del contendere sono stati uniti nell'ambito dello stesso gruppo, in quanto entrambi danno luogo a decisioni che, dal punto di vista formale, non determinano la soccombenza di alcuna delle parti. 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 satisfattivi delle pretese del ricorrente. Da questo punto di vista, si può subito osservare il loro consistente quantitativo nei casi in cui sia il Governo ad assumere la veste di ricorrente, in quanto – evidentemente – esso è in grado di "pattuire" modifiche della legislazione regionale, con conseguente "abbandono" – *lato senu* inteso – del giudizio.
Inoltre, nella stessa figura, la categoria della "soccombenza" è costituita dalla sommatoria dei capi di dispositivo che pronunciano la non fondatezza, la manifesta infondatezza, l'inammissibilità ovvero la manifesta inammissibilità della questione.



[6] Sul punto, v. le precedenti *Relazioni* ISSiRFA.

I dati appena esposti risultano ancor più chiaramente leggibili, ove si guardi all'incidenza percentuale delle tre categorie di pronunce, la quale è mostrata nella figura che segue (n. 6).

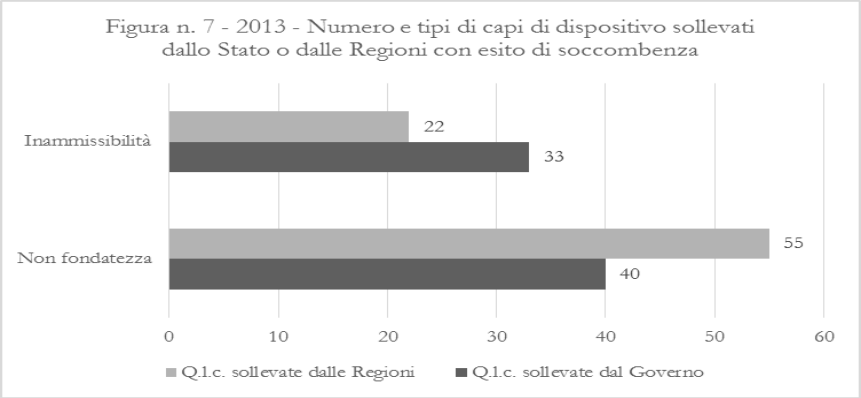


Risulta senz'altro palpabile una differenza abissale fra gli esiti delle questioni di costituzionalità proposte dal Governo e di quelle proposte dalle Regioni. Il che conferma una generale tendenza già riscontrata nelle precedenti edizioni di questa Relazione.

Nei giudizi in via principale risolti nel corso del 2013, le Regioni hanno impugnato "poco" (dando luogo, con le loro impugnative, a 102 capi di dispositivo contro i 283 del Governo) e, peraltro, senza molti successi, se si considera che circa i 3/4 delle loro azioni si è concluso con una pronuncia di infondatezza o di inammissibilità e che solo 1/5 di esse ha portato a una dichiarazione di illegittimità costituzionale della normativa statale impugnata. Se poi si considera che, nell'ambito delle azioni vincenti, poco meno della metà (9/21) sono in realtà decisioni di accoglimento parziale (6/21) o sentenze additive (3/21), il dato si attenua ancor più.

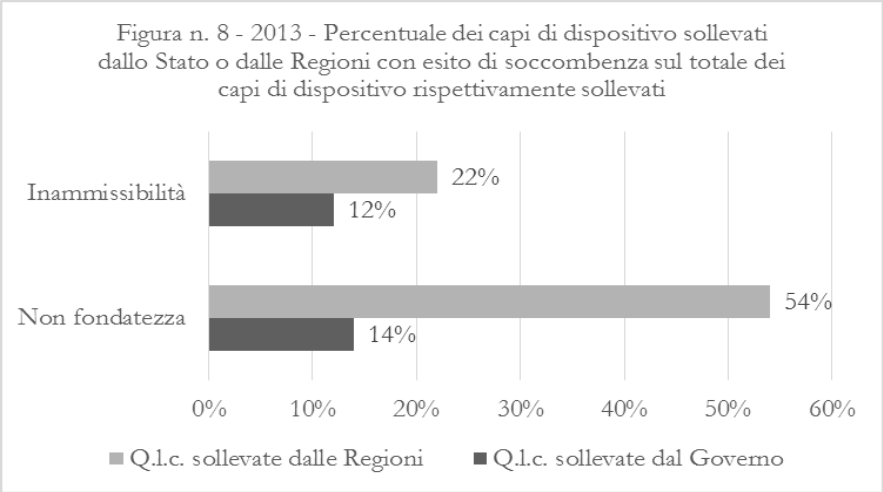
In tutt'altri termini si pone, invece, l'andamento del contenzioso per il Governo che registra accoglimenti per circa i 3/5 delle questioni proposte, raggiungendo addirittura i 2/3 se si considerano anche le pronunce di cessazione della materia del contendere e di estinzione del giudizio, le quali – come si è già detto – sono tendenzialmente satisfattive delle pretese del ricorrente.

Nell'ambito dei dispositivi di soccombenza, è possibile distinguere il numero di inammissibilità[7] e di pronunce di infondatezza[8] della q.l.c. sollevata dal Governo e dalle Regioni (o Province autonome), sia in termi assoluti (figura n. 7), sia in termini percentuali (figura n. 8).

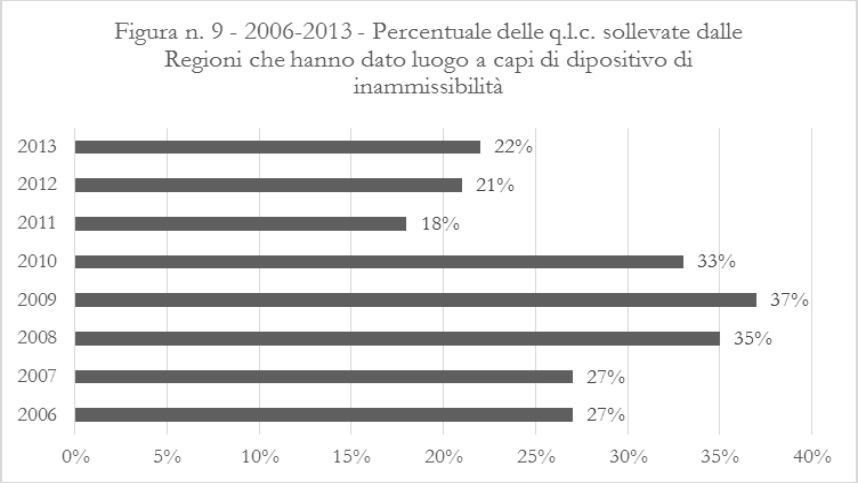


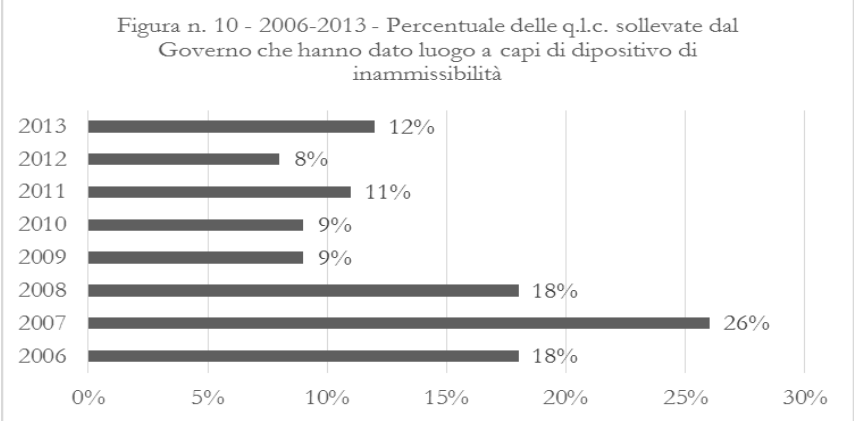
[7] Il numero dei capi di dispositivo di inammissibilità comprende anche le manifeste inammissibilità, che nel corso del 2013 sono state complessivamente pronunciate 3 volte (2 su q.l.c. sollevate dal Governo e 1 su q.l.c. sollevata dalle Regioni).

[8] Il numero dei capi di dispositivo di infondatezza comprende anche quelli di manifesta infondatezza, che nel corso del 2013 sono stati complessivamente pronunciati 2 volte, in entrambi i casi su q.l.c. sollevate dal Governo.

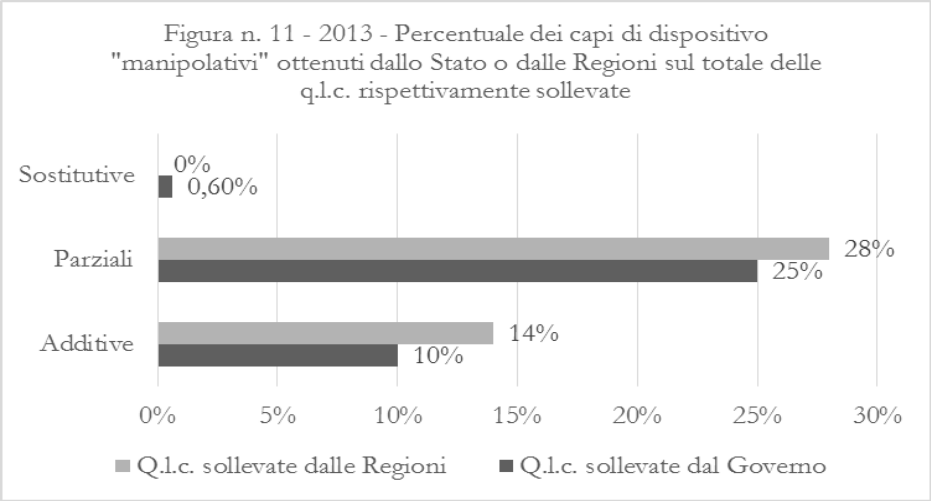


Il dato più significativo è quello in termini percentuali, che mostra che più della metà delle questioni sollevate dalle Regioni ha avuto un esito negativo, ma comunque di merito. E', inoltre, possibile osservare che il *gap* (a favore del Governo) è ampissimo nelle non fondatezze, mentre si riduce, pur rimanendo elevato, per le inammissibilità. Si riscontra, comunque, negli ultimi anni un generale decremento delle pronunce di inammissibilità in termini percentuali (v. figure nn. 9 e 10), se si considera che le q.l.c. sollevate dalle Regioni con esito di inammissibilità sono passate da una media di quasi il 32% del quinquennio 2006-2010 alla media del 20% circa nell'ultimo triennio.
Nel caso delle q.l.c. sollevate dal Governo, si registra pure una "frattura", ma in un periodo diverso, e cioè fra il triennio 2006-2008 (con una media di circa il 21% di inammissibilità) e il periodo successivo (con una media di circa il 10%).

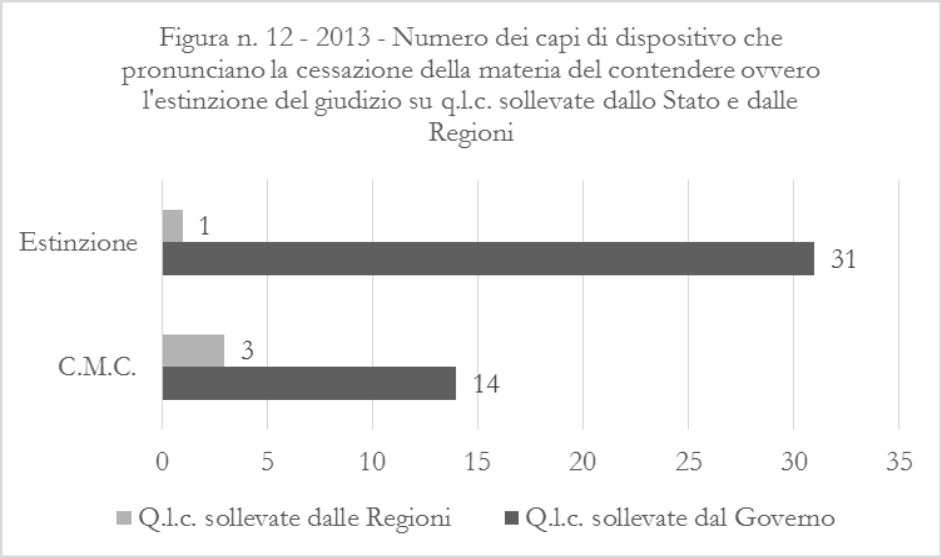




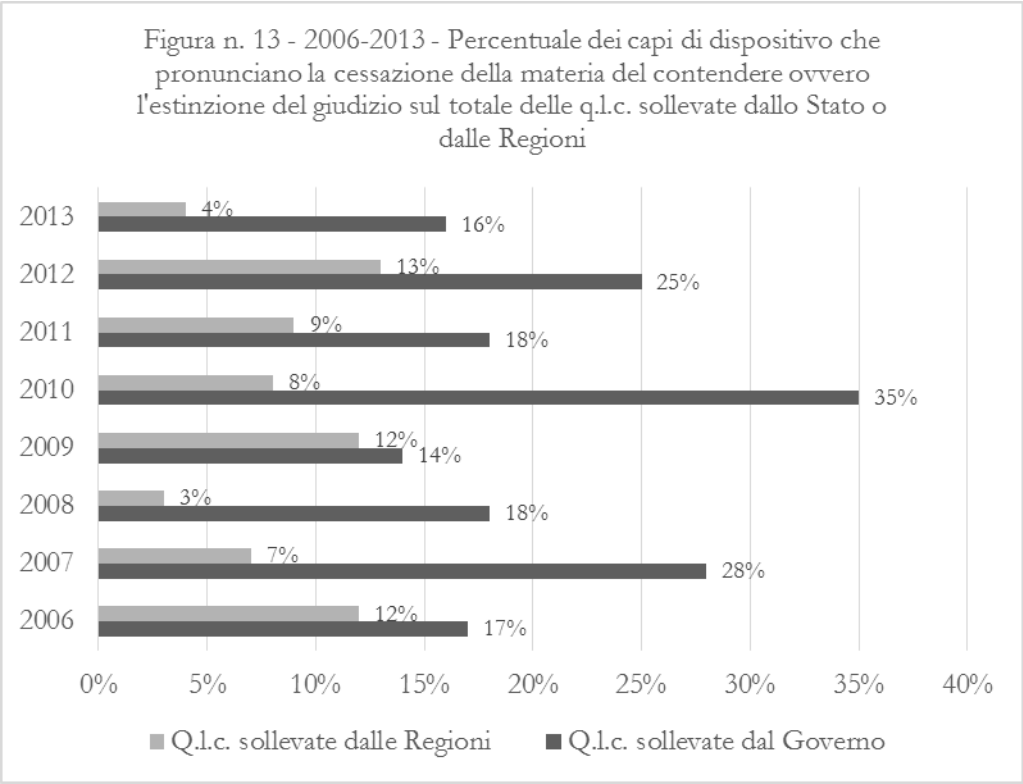
Nell'ambito dei capi di dispositivo di accoglimento, non vi è alcuna suddivisione di tipologie di capi di dispositivo per *genus* (per così dire). Tutt'al più, è possibile dar conto di una catalogazione per *species*, evidenziando la percentuale di casi in cui ricorrono dispositivi c.d. manipolativi (v. figura n. 11).



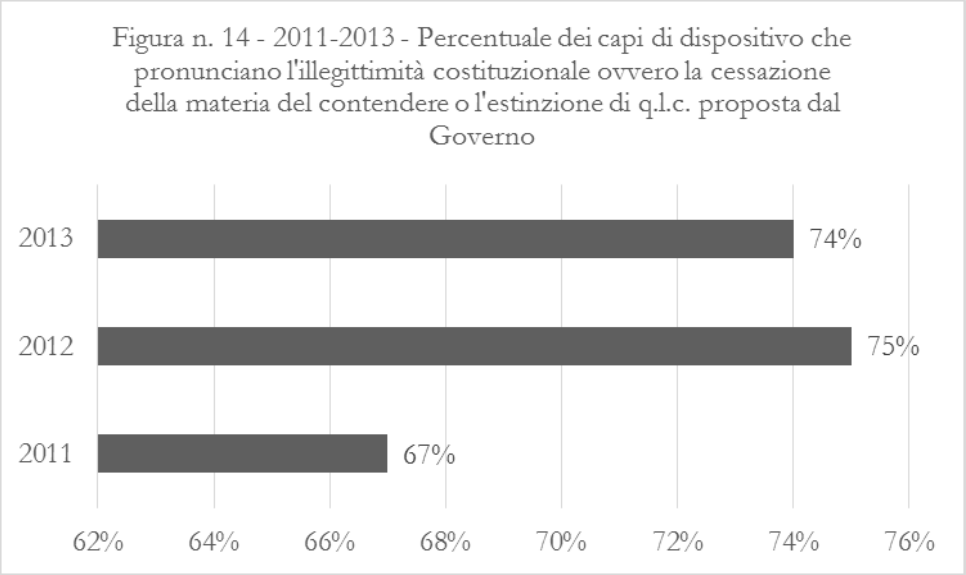
Infine, delle tre tipologie di decisioni evidenziate rimane da considerare il gruppo per lo più derivante dalla contrattazione fra Stato e Regioni, e cioè i capi di dispositivo di cessazione della materia del contendere e di estinzione del giudizio.
Per quanto riguarda il 2013, i dati in termini assoluti sono contenuti nella figura n. 12[9], mentre con la figura n. 13 si evidenzia l'incidenza percentuale della sommatoria dei due tipi di pronunce anche rispetto agli scorsi anni.



[9] Delle 14 cessazioni della materia del contendere pronunciate su ricorsi governativi, 3 provengono da q.l.c. che hanno avuto ad oggetto delibere legislative della Regione Siciliana, la cui impugnazione, pertanto, proviene dal Commissario dello Stato. Il dato è rilevante, poiché si inquadra nello speciale regime di impugnativa vigente per le leggi della Regione Siciliana, per quanto occorra avvertire – con evidente, ma necessario, "straripamento" oltre l'anno oggetto della presente ricerca – che la Corte costituzionale, con ordinanza n. 114/2014, ha sollevato dinanzi a se stessa la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), limitatamente alle parole "Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana", con la conseguenza che è possibile che tale speciale regime cessi di avere vigenza con la sentenza che deciderà la questione.



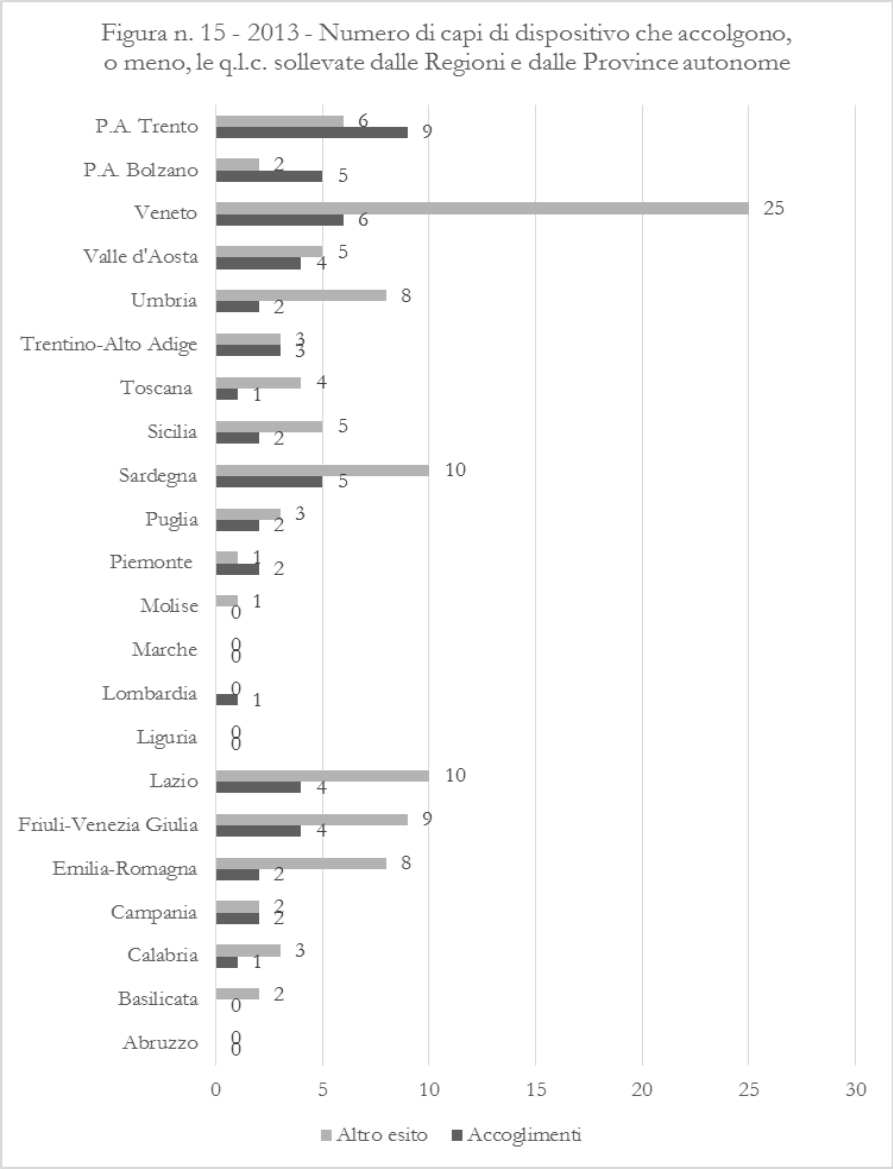
Dagli ultimi otto anni si può riscontrare una percentuale di capi di dispositivo di cessazione della materia del contendere e di estinzione nettamente in favore del Governo (visto che di solito sono satisfattivi delle sue pretese). Infatti, mentre la media percentuale delle Regioni si attesta sull'8,5%, il dato statale arriva a più del doppio (21,4%). Tuttavia, nell'anno 2013 il numero di tali capi di dispositivo ottenuti dal Governo è sensibilmente diminuito in percentuale rispetto agli anni immediatamente precedenti (19%, 2% e 9% in meno in confronto rispettivamente al 2010, 2011 e 2012). Nondimeno, tale diminuzione sembra "compensata" dagli accoglimenti ottenuti. L'assunto può essere dimostrato grazie alla figura che segue (n. 14).



Come si può riscontrare il totale dei capi di dispositivo "satisfattivi" per il Governo (quindi, la somma degli accoglimenti, che determinano illegittimià costituzionale della normativa regionale, e delle cessazioni della materia del contendere e delle estinzioni) non è poi così oscillante, attenstandosi sempre – per lo meno nell'ultimo triennio – all'incirca sulla soglia dei ¾ delle q.l.c. proposte dal Governo. Sui motivi che determinano i capi di dispositivo di cessazione della materia del contendere e di estinzione del giudizio, si rinvia alla parte a ciò espressamente dedicata.

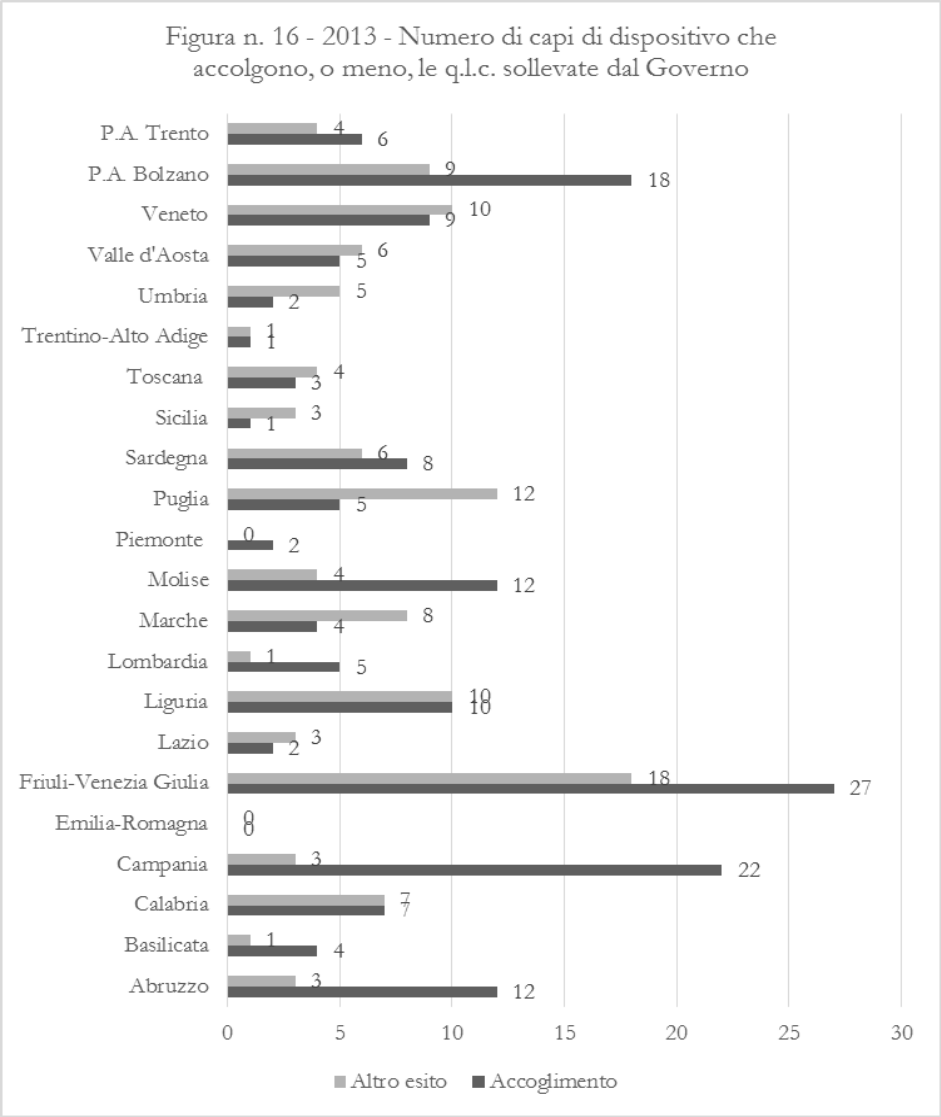
2.2. Le singole Regioni come ricorrenti e come resistenti

In questo paragrafo, si dà conto dell'andamento del contenzioso costituzionale delle singole Regioni e Province autonome nell'ambito del giudizio in via principale[10]. In primo luogo, verificando gli esiti delle q.l.c. da queste proposte grazie alla figura n. 15.



[10] In punto di metodo, bisogna precisare che il totale dei valori indicati nelle figure di questo paragrafo, se sommati, non coincidono col numero di capi di dispositivo complessivi del 2013. Il totale genera una cifra superiore in quanto è piuttosto comune che più di una Regione (o Provincia autonoma) sollevi un'analoga questione, come è pure possibile che il Governo impugni 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.

Nel commentare la figura che precede, pur rischiando di sembrare arbitrari, si omettono di considerare le Regioni che non abbiano sollevato almeno 5 o più q.l.c.[11] Diversamente, il dato risulterebbe essere poco significativo al fine di cogliere un *trend*.
Ciò posto, è possibile osservare che nessuna Regione ha ottenuto un numero di capi di dispositivo di accoglimento superiore a quelli dichiaranti altro esito, contrariamente all'opposto dato delle due Province autonome di Trento e di Bolzano, mentre la Regione Trentino-Alto Adige registra un pari numero di esiti dell'uno e dell'altro tipo. Per il resto – sempre nell'ambito di qulle Regioni che abbiano sollevato cinque o più q.l.c. – emerge un elevato tasso di soccombenza per la maggior parte delle Regioni (Veneto, Umbria, Toscana, Sicilia, Sardegna, Lazio, Friuli-Venezia Giulia e Emilia-Romagna), per le quali il numero di dispositivi non di accoglimento supera di almeno il doppio quelli di accoglimento. Il tasso di soccombenza è, invece, meno sfavorevole solo per Valle d'Aosta e Puglia.
L'andamento del contenzioso delle singole Regioni e Province autonome nella veste di resistente è, poi, esposto nella figura n. 16.



Uno dei dati più interessanti 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-

[11] Si tratta di: Piemonte, Molise, Marche, Lombardia, Liguria, Campania, Calabria, Basilicata, Abruzzo.

Romagna non è stata destinataria di alcuna impugnativa e contro le Regioni Trentino-Alto Adige e Piemonte sono state sollevate solo due q.l.c.
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. Infatti, il Governo ha ottenuto più accoglimenti che altri esiti avverso 10 Regioni o Province autonome[12]; un risultato contrario si è avuto nei confronti di 8 Regioni[13] e un "pareggio" si è verificato nei restanti 4 casi[14], anche se sarebbe meglio parlare di 3 "pareggi", visto che avverso l'Emilia-Romagna non è stata proposta alcuna q.l.c.
D'altra parte, può rilevarsi che contro le Regioni avverso cui il Governo ha impugnato "tanto", esso ha riportato anche un elevato numero di accoglimenti (si vedano i casi di Campania, Friuli-Venezia Giulia e P.A. Bolzano).

2.3. I parametri delle decisioni…

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

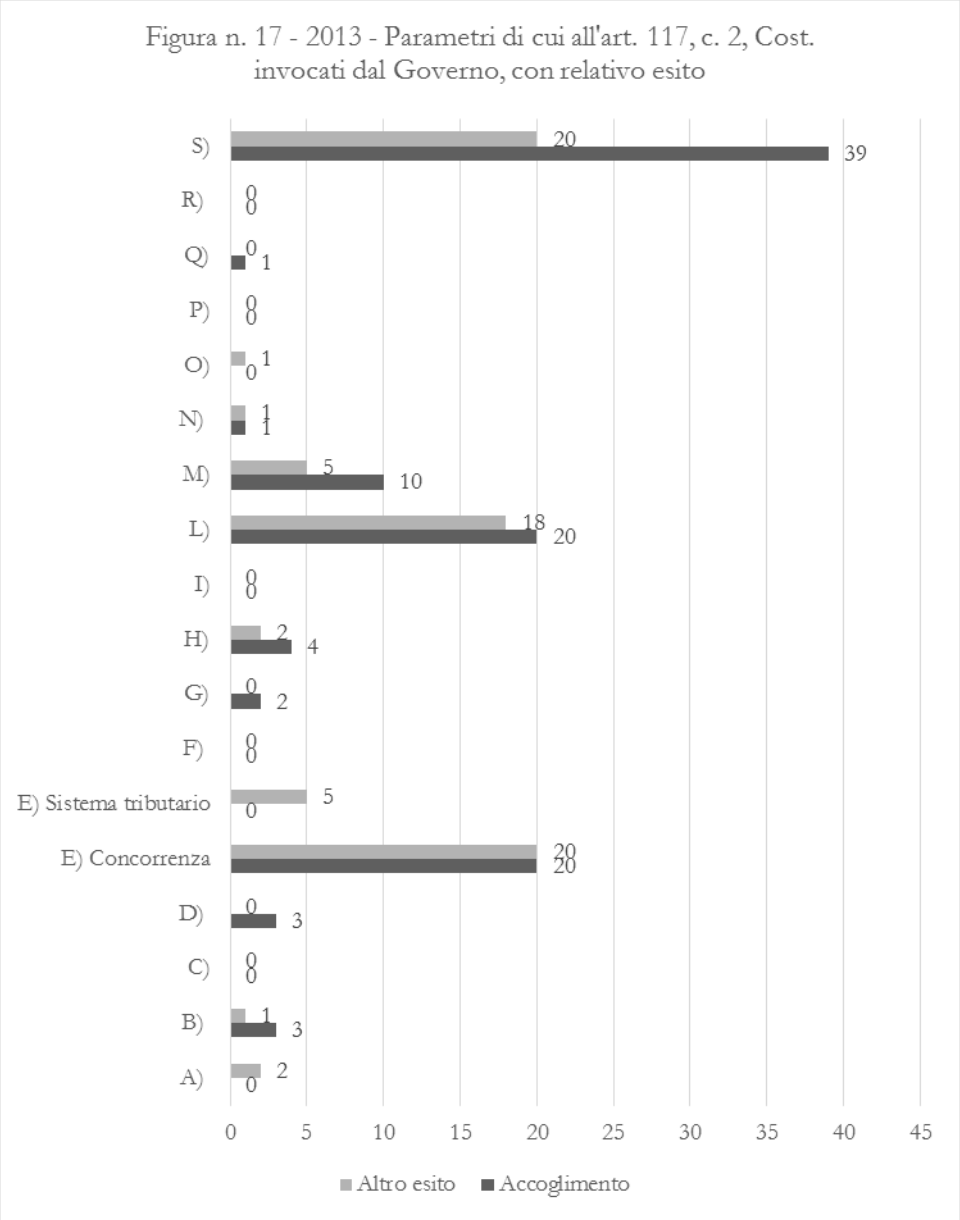
2.3.1. …nei ricorsi governativi

Per quanto riguarda i parametri costituzionali invocati dal Governo nei propri ricorsi, i dati sono esposti nelle figure che seguono[15].
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), che è di gran lunga la più invocata e ha determinato un notevole numero di accoglimenti in favore del Governo. Viene poi in rilievo l'altra materia trasversale in senso stretto, ossia la tutela della concorrenza (lett. e), la cui invocazione ha determinato un pari numero di accoglimenti e di altri esiti.
Anche la materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (lett. m) continua ad avere una discreta importanza, anche se risulta ormai "superata" in rilevanza quantitativa da quella dell'ordinamento civile (lett. l).
Nell'ambito delle materie di competenza concorrente (figura n. 18), la materia del coordinamento della finanza pubblica ha ormai assunto una posizione preponderante. La sua invocazione ha, peraltro, determinato in più della metà dei casi un dispositivo di accoglimento. In ordine di rilevanza quantitativa, seguono poi le materie "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" e "tutela della salute". Le altre competenze concorrenti, dal punto di vista numerico, hanno rivestito un'importanza pressoché marginale.
Infine, vi sono gli altri parametri invocati dal Governo (figura n. 19), nell'ambito dei quali una posizione di primo piano è rivestita dagli Statuti speciali e dagli artt. 3, 97 e 117, comma 1, Cost.

---

[12] P.A. Trento, P.A. Bolzano, Sardegna, Piemonte, Molise, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, Campania, Basilicata, Abruzzo.
[13] Veneto, Valle d'Aosta, Umbria, Toscana, Sicilia, Puglia, Marche, Lazio.
[14] Calabria, Emilia-Romagna, Liguria, Trentino-Alto Adige
[15] 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.

Per quanto numericamente meno rilevante, anche il principio della copertura delle leggi di spesa di cui all'art. 81, comma 4, Cost. ha comunque ha avuto un'importanza notevole nel contenzioso costituzionale fra Stato e Regioni nel 2013, ma soprattutto ha determinato in più dei 2/3 dei casi in cui è stato invocato un accoglimento della questione proposta dal Governo.



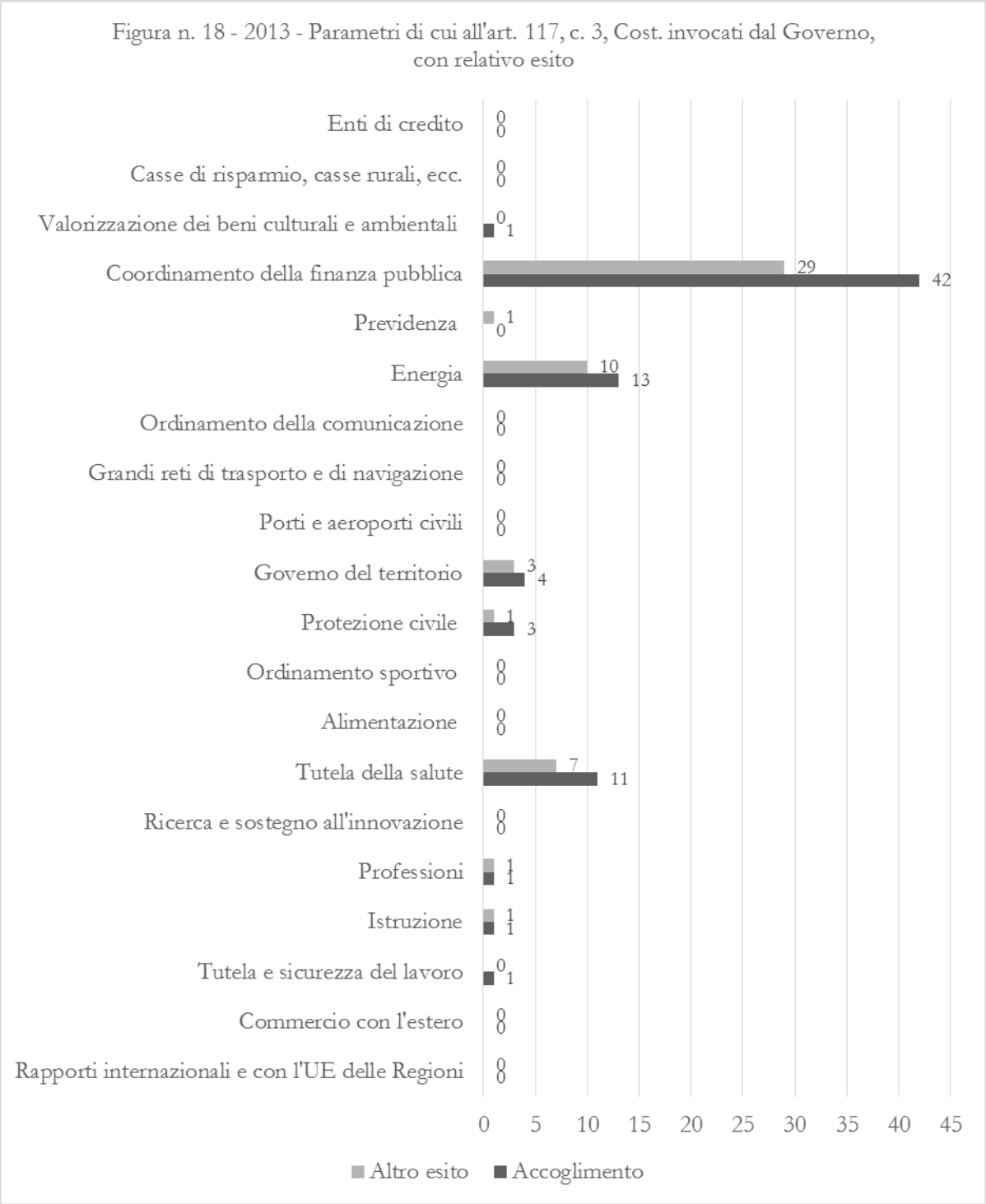
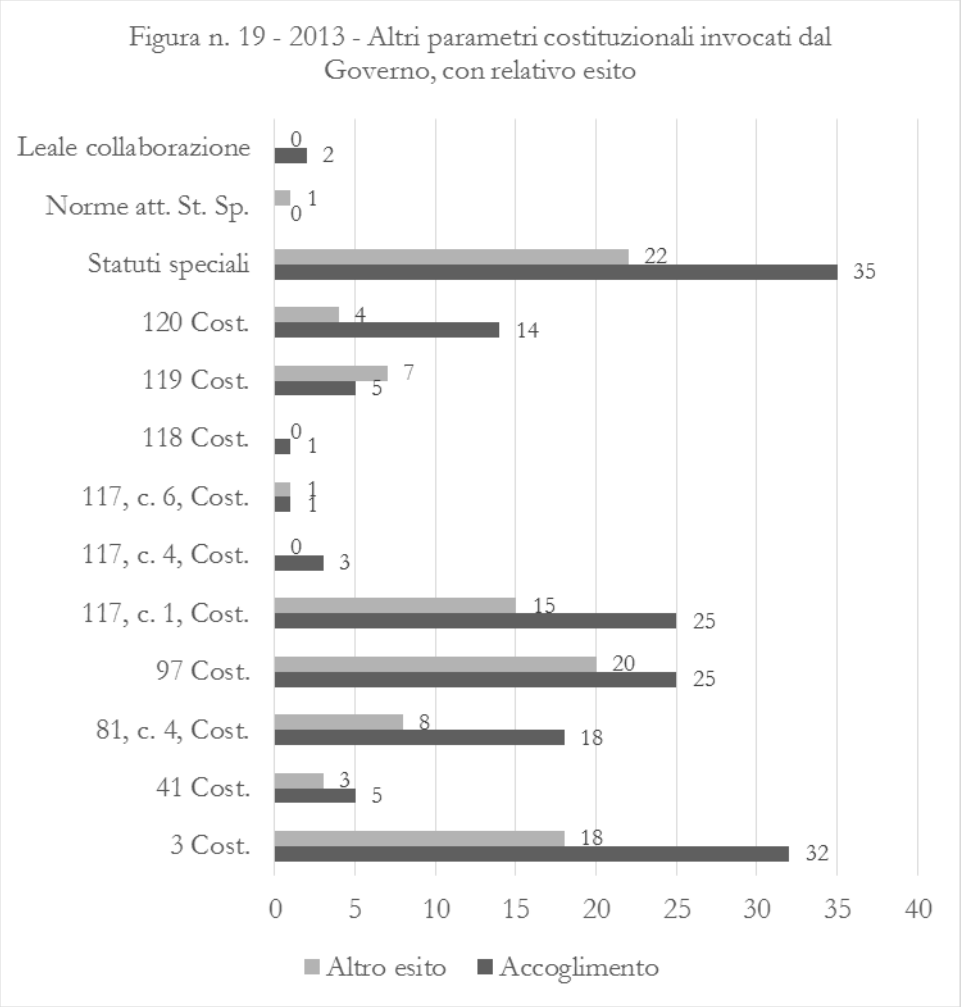
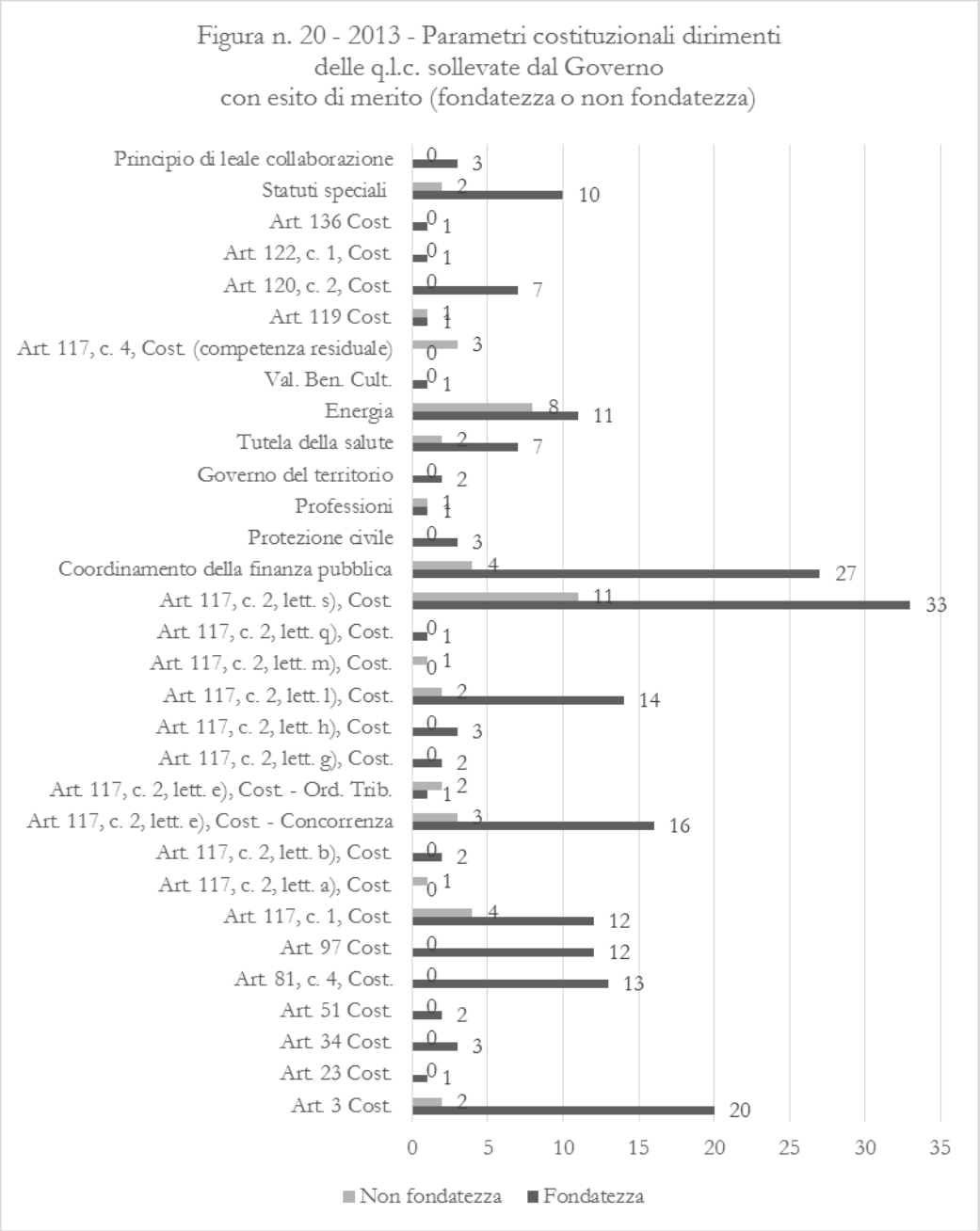


Figura n. 18 - 2013 - Parametri di cui all'art. 117, c. 3, Cost. invocati dal Governo, con relativo esito
Enti di credito
Casse di risparmio, casse rurali, ecc.
Valorizzazione dei beni culturali e ambientali
Coordinamento della finanza pubblica
Previdenza
Energia
Ordinamento della comunicazione
Grandi reti di trasporto e di navigazione
Porti e aeroporti civili
Governo del territorio
Protezione civile
Ordinamento sportivo
Alimentazione
Tutela della salute
Ricerca e sostegno all'innovazione
Professioni
Istruzione
Tutela e sicurezza del lavoro
Commercio con l'estero
Rapporti internazionali e con l'UE delle Regioni
29
42
10
13
7
11
0 5 10 15 20 25 30 35 40 45
Altro esito
Accoglimento



Tutti i dati sin qui esposti in merito ai parametri invocati dal Governo, per quanto indicativi specie in riferimento alle "domande" fomulate dal Governo, soffrono comunque di un certo margine di imprecisione nel fornire l'informazione concernente l'accoglimento ovvero il mancato accoglimento. Ciò, in quanto ogni norma impugnata è spesso censurata in relazione a più parametri, i quali tutti confluiscono nella categoria dell'"accoglimento" ovvero dell'"altro esito".
Ciò impone di cercare di dedurre quali siano stati i veri e propri parametri dirimenti delle questioni sollevate, ma questa 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 Corte costituzionale non giunge ad una pronuncia di merito.
Nelle altre ipotesi (dispositivi di fondatezza e di non fondatezza) è, invece, possibile ricostruire il parametro costituzionale che ha determinato la decisione. Rimane, però, inteso che 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.
Sempre in punto di metodo, va precisato che non è 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.
Il risultato di questa analisi è ricavabile dalla figura n. 20, la quale rispecchia in buona parte quanto rilevato in relazione alle figure nn. 17-18-19, nel senso che il coordinamento della finanza pubblica e la tutela dell'ambiente si palesano come le materie più rilevanti nell'ambito del contenzioso

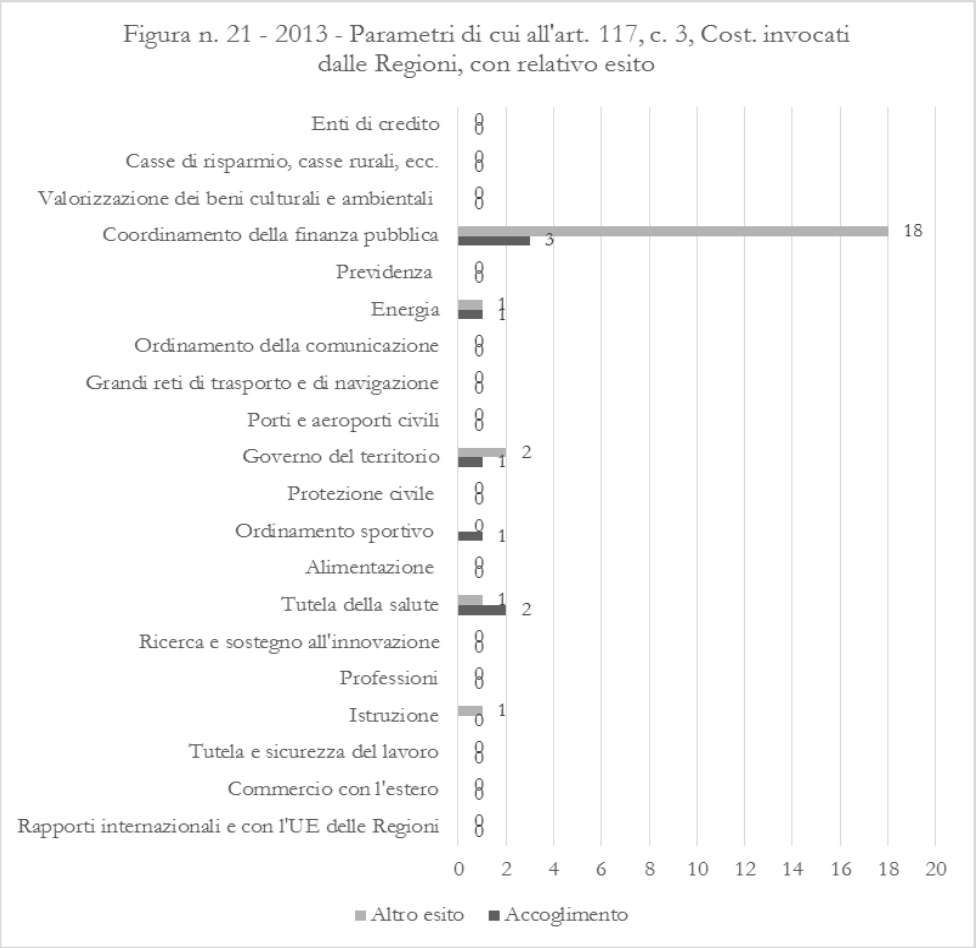
costituzionale fra Stato e Regioni. Seguono, in ordine numerico di rilevanza, il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), il principio di copertura delle leggi di spesa (art. 81, c. 4, Cost.), i principi di buon andamento e di imparzialità della Pubblica Amministrazione e di indispensabilità del pubblico concorso per l'accesso ai pubblici uffici (art. 97 Cost.), il principio di prevalenza del diritto europeo (art. 117, c. 1, Cost.), nonché le materie della tutela della concorrenza (art. 117, c. 2, lett. e, Cost.), della produzione, trasporto e distribuzione dell'energia (art. 117, c. 3, Cost.) e dagli speciali riparti di competenza previsti dagli Statuti speciali.

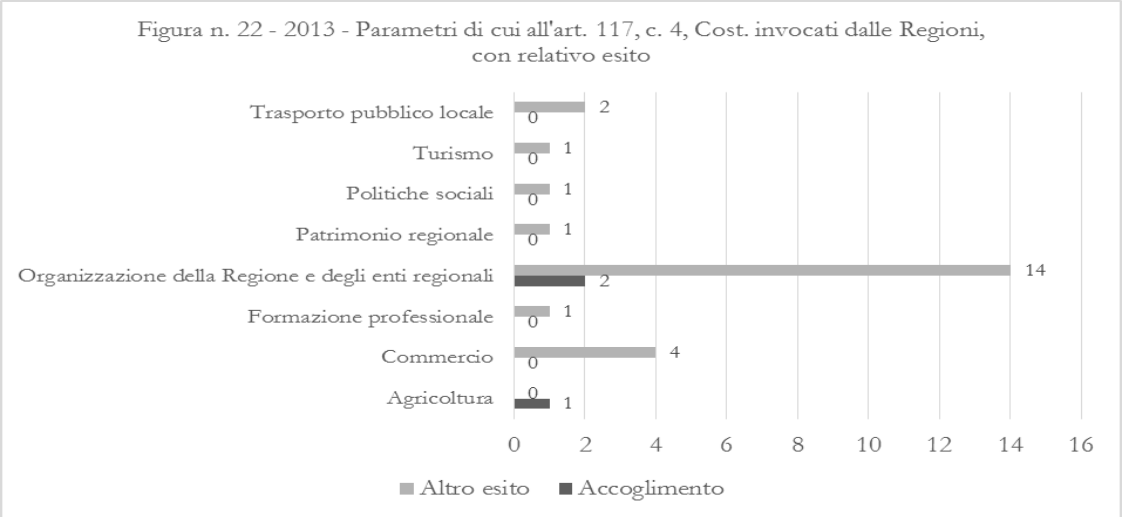


2.3.2. …nei ricorsi regionali

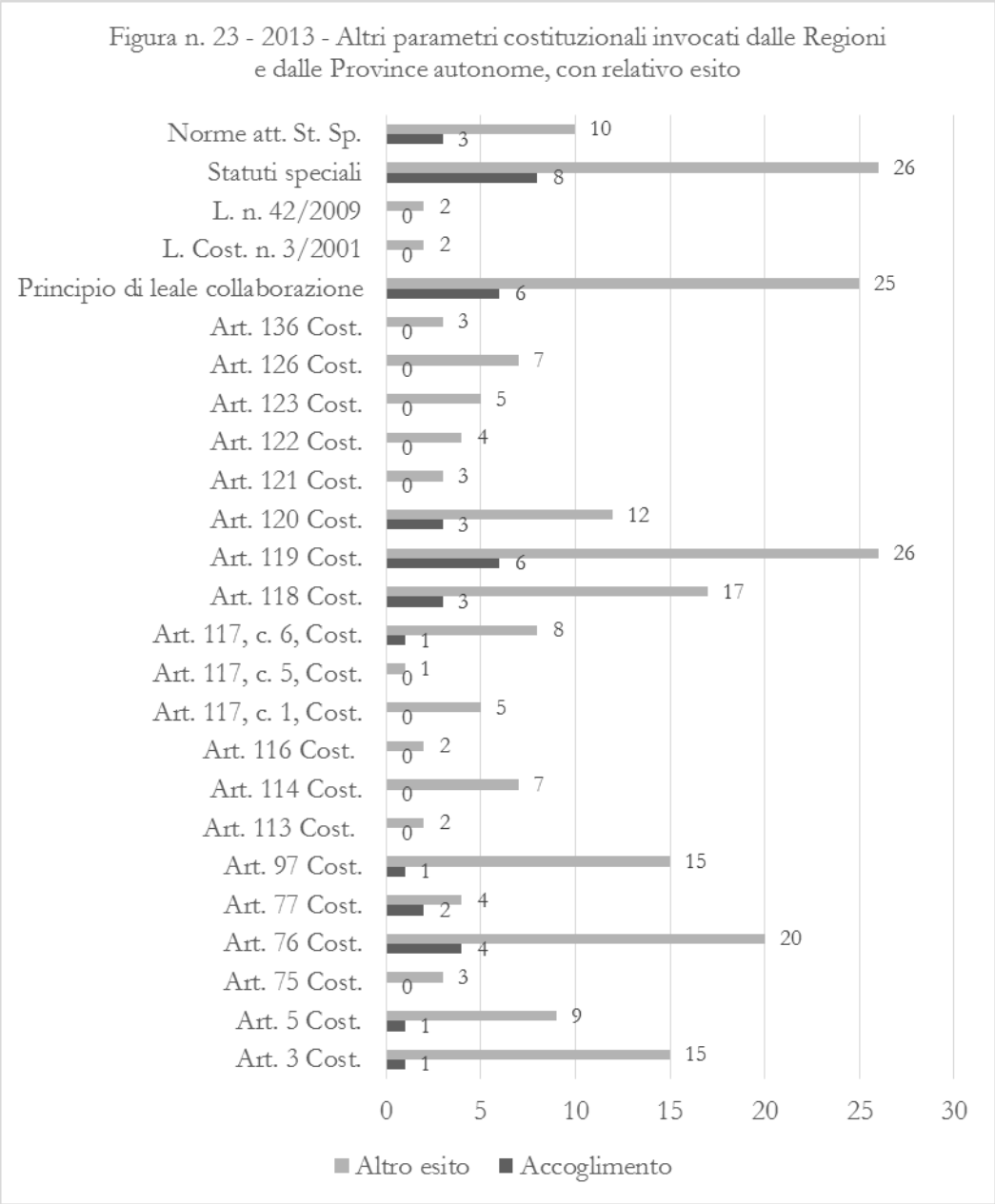
I dati quantitativi concernenti i parametri costituzionali invocati dalle Regioni e dalle Province autonome sono esposti nelle figure che seguono. Va da sé che in questo caso nessun grafico è dedicato alle competenze di cui all'art. 117, comma 2, Cost., in quanto trattasi di materie assegnate

in via esclusiva allo Stato, che solo raramente vengono invocate dalle Regioni a proprio favore, limitamente alla censura concernente il loro cattivo esercizio da parte dello Stato[16].





[16] In particolare, nell'anno 2013, le Regioni e le Province autonome hanno invocato i seguenti parametri di cui all'art. 117, comma 2, Cost.: tutela della concorrenza (n. 3 volte); organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (n. 2 volte); ordinamento civile (n. 1 volta).

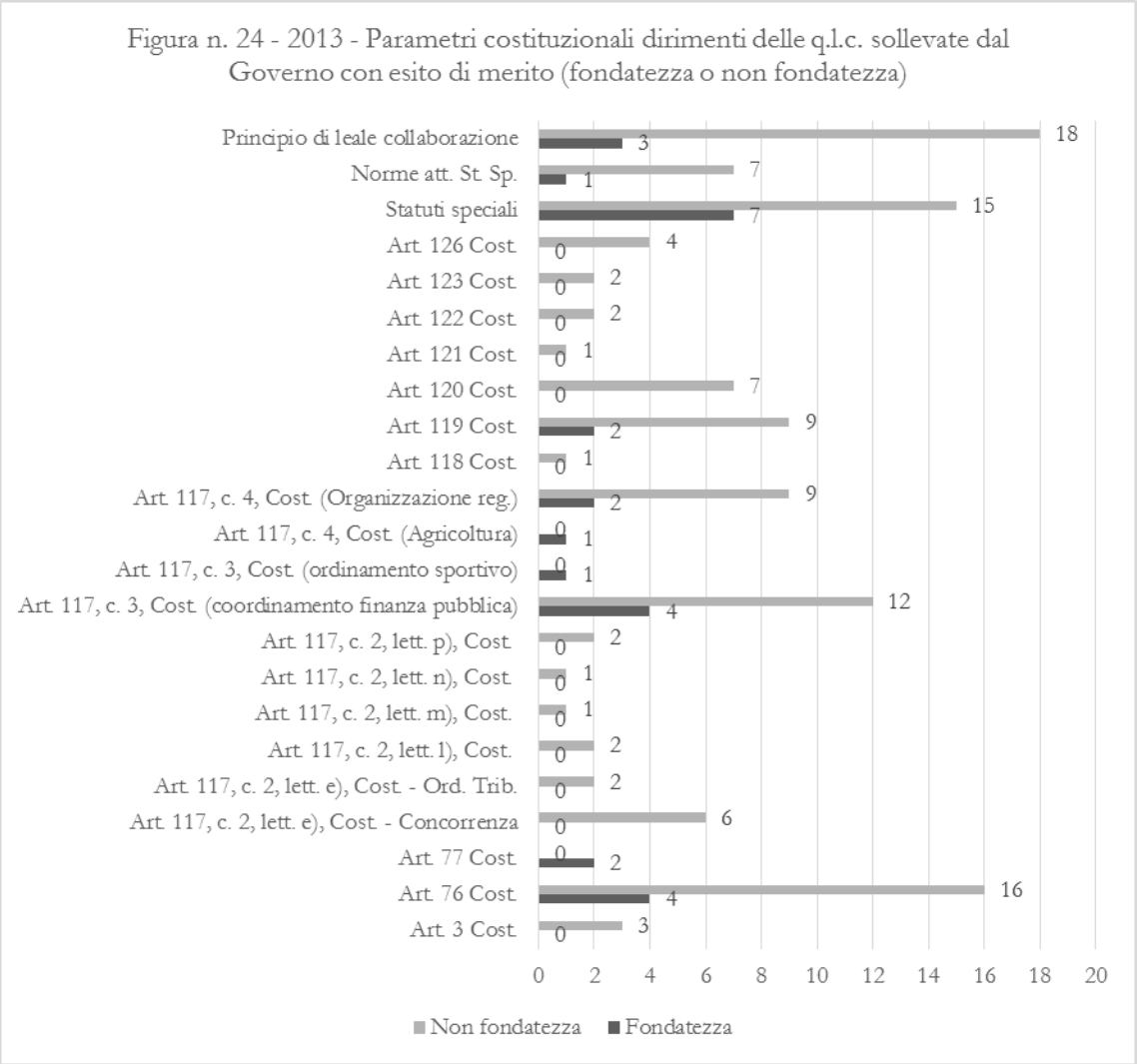


Ciò che emerge dalle tre figure che precedono è senz'altro la scarsa invocazione dei parametri costituzionali costituiti dalle materie di competenza regionale residuale ovvero concorrente. Infatti, fatta eccezione – rispettivamente – per l'"organizzazione della Regione e degli regionali" e per il "coordinamento della finanza pubblica", non sembra che le Autonomie confidino molto sui titoli competenziali loro attribuiti.

Vale invece l'opposto per gli altri parametri costituzionali (v. figura n. 23), stante la frequente (ma per lo più infruttuosa) invocazione del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), delle regole costituzionali che presiedono alla delega legislativa (art. 76 Cost.), dei principi di buon andamento e di imparzialità della Pubblica Amministrazione e di indispensabilità del pubblico concorso per l'accesso ai pubblici uffici (art. 97 Cost.), dell'autonomia amministrativa (art. 118 Cost.) e finanziaria (art. 119 Cost.) regionale, del principio di leale collaborazione e delle forme speciali di autonomia (Statuti speciali e relative norme attuative).

Infine, in riferimento a quelli che possono essere ritenuti i parametri dirimenti delle q.l.c. sollevate dalle Regioni e dalle Province autonome, è possibile osservare i dati contenuti nella figura che segue, previo richiamo delle stesse precisazioni di metodo espresse con riguardo alla figura n. 20 e

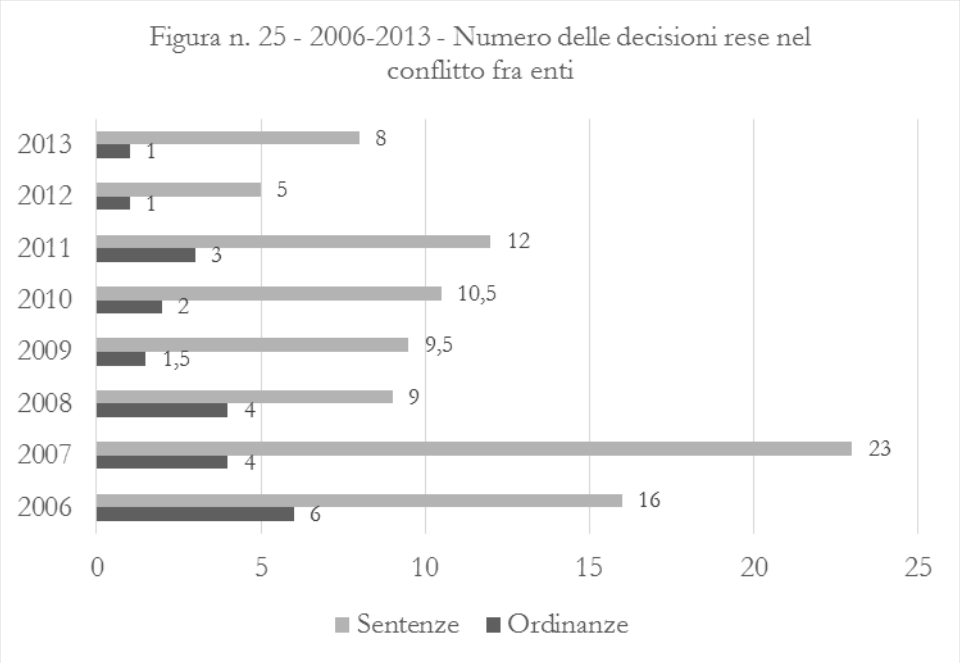
con l'ulteriore specificazione che non si tiene conto dei parametri costituzionai estranei al riparto competenziale che abbiano avuto una scarsa rilevanza numerica.

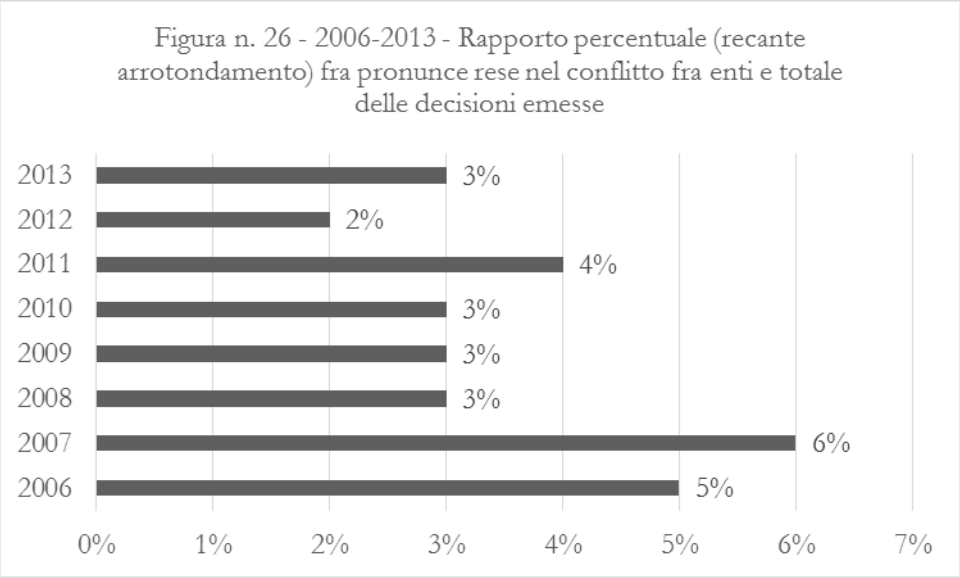


Dalla figura n. 24 si evince che i parametri dirimenti (per lo più in senso negativo) delle q.l.c. proposte dalle Regioni sono frequentemente stati: [1] il principio di leale collaborazione, il più delle volte invocato al fine di "temperare" l'azione statale per mezzo della partecipazione regionale; [2] le regole costituzionali sulla delega legislativa (art. 76 Cost.), la cui deduzione difficilmente giova alle Regioni se sol si pensa che esso (come tutti gli altri parametri estranei al riparto competenziale) può essere preso in considerazione dalla Corte nel giudizio in via principale solamente nel caso in cui la sua violazione ridondi nella lesione delle competenze di tali Enti; [3] gli Statuti speciali; [4] il coordinamento della finanza pubblica.

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 sentenza) e dalla figura n. 26 in termini percentuali.

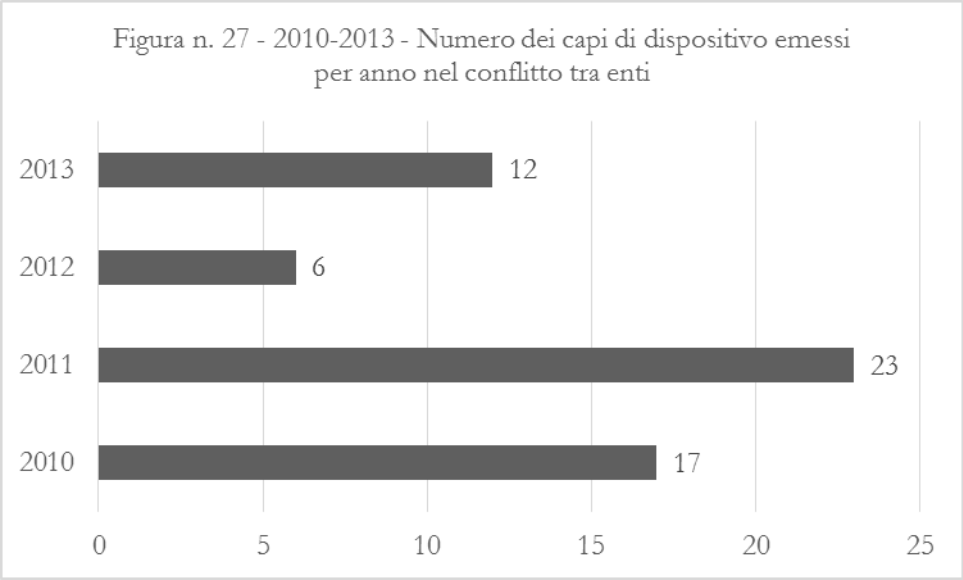




In nessuno degli anni considerati risulta un'incidenza del conflitto tra enti superiore al 6% e, anzi, nell'ultimo periodo essa ha conosciuto un'ulteriore riduzione arrivando al 2% del 2012 e al 3% del 2013.

Non cambiamo di molto le considerazioni che precedono se si guarda al numero di capi di dispositivo complessivamente recati dalle decisioni rese nel conflitto intersoggettivo (v. figura n. 27)[17].

[17] In questo caso, non è possibile spingersi nella comparazione fino all'anno 2006, in quanto la fonte dei dati, che è costituita dal nostro studio già citato relativo agli anni 2006-2010, forniva un dato complessivo per gli anni 2006-2010. In particolare, indicava un totale di 93 dispositivi, i quali, se divisi per i cinque anni ivi considerati, producono una media di 18,6 capi di dispositivo per anno.



Se si considera che dal 2006 al 2013, 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 sin d'ora che, nella giurisprudenza del 2013, si registra un solo caso di conflitto sollevato dal Governo (ord. n. 75/2013). In tutti gli altri casi, sono state sempre le autonomie speciali a promuoverlo.
I 12 capi di dispositivo del 2013 hanno avuto per lo più ad oggetto atti provenienti dall'Amministrazione centrale dello Stato (9/12)[18], in due soli casi si è invece trattato di atti provenienti dalle giurisdizioni[19] e in un solo caso di un atto regionale (d.g.r. della Regione Valle d'Aosta – ord. n. 75).
Gli 11 capi di dispositivo di provenienza regionale in sette casi hanno dichiarato l'inammissibilità della questione e in quattro casi la sua infondatezza. L'unico caso di capo di dispositivo di provenienza governativa reca invece una pronuncia di estinzione del giudizio.
Sulle singole questioni trattate nei giudizi per conflitto intersoggettivo si rinvia ai paragrafi a ciò dedicati.

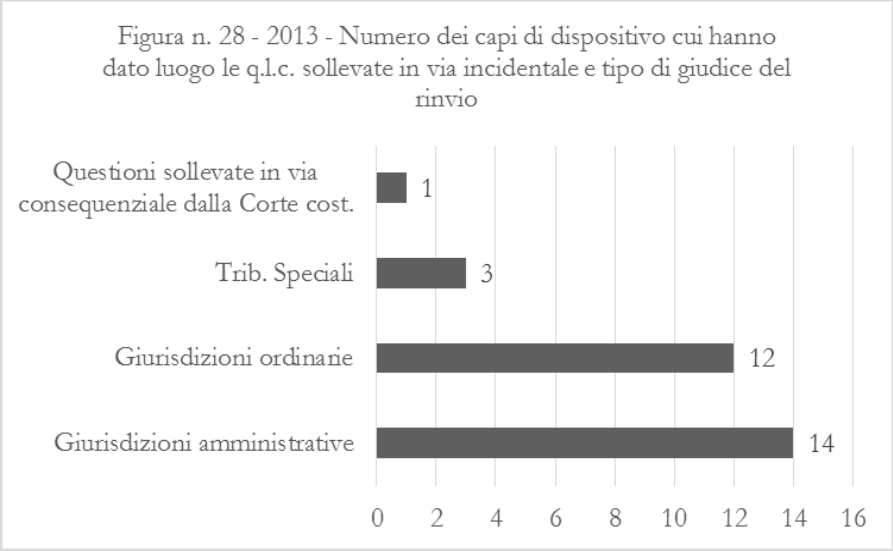
4. Dati quantitativi del conflitto tra poteri e del giudizio in via incidentale a rilevanza regionale

Si è già rilevato in apertura 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.
Nel corso dell'anno considerato, ad esempio, viene persino in rilievo un caso di conflitto fra poteri che coinvolge queste problematiche (ord. n. 201/2013), su cui si avrà modo di riferire *infra*.
Ben più rilevante è ormai il giudizio in via incidentale a rilevanza regionale, perciò si è ritenuto opportuno aggiungere un elemento di novità nella presente relazione, dando conto dei relativi dati.
Vi sono state, nel corso del 2013, 24 pronunce (8 ordinanze e 16 sentenze) rese nel giudizio in via incidentale che hanno avuto ad oggetto questioni attinenti al riparto delle competenze fra Stato e

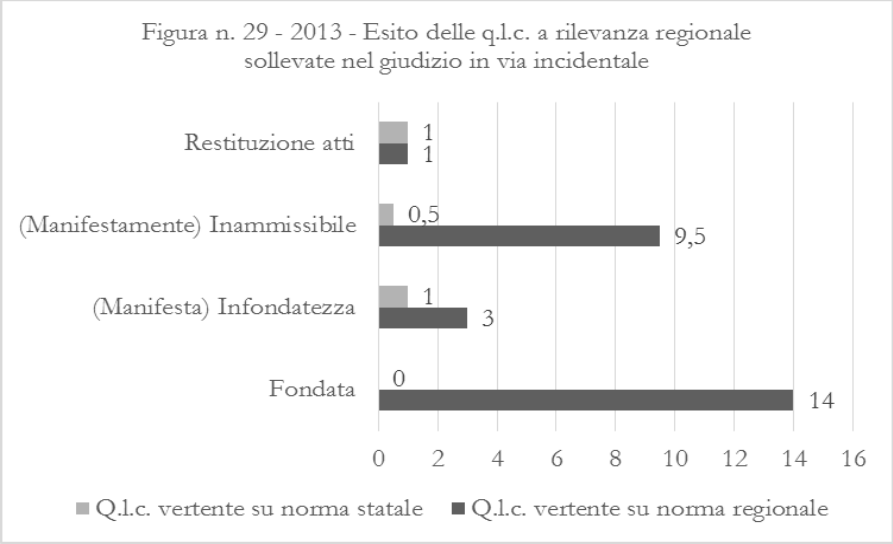
[18] Due capi di dispositivo hanno avuto ad oggetto Decreti ministeriali (sentt. nn. 9 e 52); cinque hanno riguardato note ministeriali (sentt. 95 e 122); uno è stato promosso in riferimento a un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (sent. n. 71); uno avverso un Decreto del direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato (sent. n. 144).
[19] In particolare, in un caso una Deliberazione Corte dei conti (sent. n.60) e nell'altro degli atti istruttori della Procura regionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano (sent. n. 252).

Regioni[20]. Esse hanno dato luogo a un totale di 30 capi di dispositivo, di cui 27 aventi ad oggetto normative regionali, 2 che hanno pronunciato su disposizioni statali e uno che ha riguardato contemporaneamente una disposizione statale e una della P.A. di Trento (ord. n. 206). Per semplificare, si può perciò parlare di 2,5 capi di dispositivo riguardanti disposizioni statali e di 27,5 su disposizioni regionali.

Nella figura che segue (n. 28), si indica la tipologia dei giudici *a quibus* remittenti[21], la quale mostra una rilevanza all'incirca paritaria del numero di q.l.c. sollevate dalle giurisdizioni ordinarie e da quelle amministrative.



In riferimento alla tipologia delle decisioni, dalla figura che segue (n. 29), si può notare come la maggior parte delle decisioni emesse nel giudizio in via incidentale "a rilevanza regionale" sia di accoglimento delle questioni sollevate in riferimento a norme regionali. E' del tutto evidente che, in questo caso, non vi possono essere pronunce di estinzione del giudizio, in quanto il giudizio in via incidentale non è disponibile dalle parti.



[20] Si tratta delle sentt. nn. 6, 80, 81, 90, 91, 102, 106, 109, 114, 131, 142, 159, 161, 188, 265, nonché delle ordd. nn. 111, 124, 147, 176, 177, 206, 283, 297, 325.

[21] Più in particolare, nel 2013, (1) le giurisdizioni ordinarie remittenti sono state i Tribunali, i Giudici di Pace e la Corte di Cassazione; (2) il tribunale speciale remittente è stato il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche; (3) le giurisdizioni amministrative remittenti sono state i T.A.R., il Consiglio di Stato e il Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Sicilia. Si precisa, altresì, che l'unico caso di sollevazione di q.l.c. in via consequenziale si inserisce nell'ambito di un giudizio avviato con ordinanza del Tribunale ordinario di Firenze (sent. n. 161).

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 del ricorso. – 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. Premessa: 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 2013.

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

In questo capitolo, vengono esaminate le principali questioni d'ordine processuale risolte dalla giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale nel corso del 2013. Lo spazio prevalente è chiaramente dedicato al giudizio in via principale, salvo compiere brevi cenni alle questioni processuali del conflitto di attribuzione fra enti nella parte finale del capitolo.

Deve, inoltre, precisarsi che, a meno che non sia diversamente indicato, tutte le pronunce citate nel prosieguo (anche nel capitolo successivo) sono state emesse nel 2013 all'esito di giudizi 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

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 (sulla corrispondenza fra la Relazione e il *petitum* del giudizio costituzionale, v. sentenza n. 299)

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).

Nell'anno 2013, i principi sopra esposti sono stati richiamati nelle sentenze nn. 220 (v., in particolare, *C.i.d.*, par. 11.1) e 309 (*C.i.d.*, par. 3), nonché nella pronuncia n. 246. In quest'ultima, la Regione resistente ha eccepito l'inammissibilità della censura in quanto il parametro invocato (art. 9 Cost.) non era stato richiamato nella relazione del Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, allegata alla deliberazione del Consiglio dei ministri recante la determinazione all'impugnazione. La Corte, nell'accogliere tale eccezione, ha ricordato di aver "più volte statuito che nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale deve 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 di impugnazione (sentenza n. 149 del 2012), e che tale principio non riguarda solamente l'individuazione della norma censurata, ma anche l'esatta delimitazione dei parametri del ricorso (sentenza n. 198 del 2012)".
Inoltre, il rapporto tra ricorso e delibera ha assunto un particolare rilievo nella sentenza n. 162, in cui viene rigettata "l'eccezione d'inammissibilità circa la mancata prova dell'esistenza e la mancata indicazione degli estremi della delibera del Consiglio dei ministri", perché le disposizioni che "disciplinano il procedimento dinnanzi alla Corte costituzionale prevedono la sola notificazione alla controparte del ricorso introduttivo del giudizio, che deve poi essere depositato unitamente alla delibera di autorizzazione a stare in giudizio". Adempimenti, questi, che il Governo aveva, nel caso di specie, correttamente adempiuto.
Nel caso della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, la delibera recante la determinazione all'impugnazione è soggetta ad un particolare regime e tale circostanza è venuta in rilievo nella sentenza n. 219 (concernente l'impugnazione del c.d. decreto premi e sanzioni, cui è riservato un apposito paragrafo). Perciò, la Corte ha osservato che "i giudizi avverso il d.lgs. n. 149 del 2011 sono stati promossi dalla Regione Trentino-Alto Adige e dalle Province autonome sulla base di una delibera adottata in via d'urgenza dalla Giunta, ai sensi dell'art. 44, numero 5), dello statuto. In tali casi, gli atti di ratifica dei rispettivi Consigli devono intervenire ed essere prodotti in giudizio non oltre il termine di costituzione della parte ricorrente (sentenza n. 142 del 2012)". E ciò che più interessa è che, secondo la Corte, "benché tale termine non sia stato rispettato da nessuna delle ricorrenti, ugualmente, avuto riguardo alla data di proposizione dei ricorsi, sussistono gli estremi dell'errore scusabile già riconosciuto in ipotesi del tutto analoghe da questa Corte, in ragione del fatto che tale profilo di inammissibilità a lungo non è stato rilevato, sì da ingenerare affidamento nelle parti in ordine ad una interpretazione loro favorevole (sentenze n. 203 del 2012, n. 202 del 2012, n. 178 del 2012 e n. 142 del 2012)". In buona sostanza, nonostante il tenore letterale delle disposizioni regolatrici, la consolidata prassi giudiziale in materia è stata dichiarata idonea ad evitare l'inammissibilità del ricorso.

1.2. *Segue.* La notifica del ricorso

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 delle questioni di maggiori interesse pare essere quella risolta dalla Corte con la sentenza n. 28, nella quale essa ha respinto l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Campania in riferimento all'impugnativa di una propria disposizione di legge. La stessa Regione resistente riteneva che la disposizione impugnata si limitasse a fornire una interpretazione autentica di altra (e precedente) norma di legge regionale, con la conseguenza che la censura erariale si sarebbe dovuta considerare rivolta verso quest'ultima e sarebbe, perciò, intervenuta tardivamente, oltre il termine di impugnazione stabilito dall'art. 127 Cost. La Corte ha, invece, ritenuto che la (nuova) disposizione impugnata avesse un preciso ed autonomo effetto normativo rispetto alla precedente. Pertanto, "tenuto conto dell'autonomia degli effetti normativi (…) l'impugnazione non può (…) considerarsi tardiva". Ciò che però più rileva è la precisazione secondo cui "del resto, anche ove si volesse ritenere che la disposizione (…) costituisca interpretazione autentica della precedente, deve rammentarsi che (la) Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 309 del 2011) ha già considerato ammissibili questioni relative a disposizioni regionali ritenute di interpretazione autentica di altre già vigenti. Infatti, ove la disposizione di interpretazione autentica selezioni, tra i significati attribuibili all'originaria disposizione, un significato espressivo di una norma illegittima, così impedendo una

interpretazione costituzionalmente orientata dell'originaria disposizione, si evidenzia l'esigenza della sua rimozione dall'ordinamento per la sua illegittimità".
In ogni caso, la Corte ha sempre ritenuto ammissibile la questione proposta avverso una nuova disposizione di legge di analogo tenore rispetto a un'altra, precedente e non impugnata, come è stato ribadito nella sentenza n. 139, secondo cui "l'omessa impugnazione (…) di precedenti norme (…) analoghe alle disposizioni oggetto di ricorso, non ha alcun rilievo, dato che l'istituto dell'acquiescenza non è applicabile nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale (ex plurimis, sentenze n. 71 del 2012 e n. 187 del 2011)".
Vi è, inoltre, un caso piuttosto particolare risolto dalla sentenza n. 222, nella quale è stata sì acclarata la notifica tardiva del ricorso, ma da ciò non è derivata l'inammissibilità del ricorso, giacché era stata disposta una proroga dei termini con Decreto del Ministero della Giustizia, per via della precipitazione nevosa che aveva colpito la città di Roma nei giorni interessati e in relazione alla quale la città di Roma, i Comuni della Provincia e il Prefetto avevano stabilito la chiusura di tutti gli Uffici pubblici, ivi inclusi quelli giudiziari.
Vale, infine, la pena ricordare che nel 2013 (sentenza n. 277, *C.i.d.*, par. 4.4), la Corte ha ribadito il proprio orientamento secondo cui anche nei giudizi costituzionali è possibile ricorrere alla notifica c.d. in proprio, operata dagli Avvocati senza l'intermediazione degli Ufficiali Giudiziari e disciplinata dalla legge n. 53 del 1994.

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

Nel corso dell'anno 2013, la Corte costituzionale ha ampiamente confermato la propria giurisprudenza sui contenuti necessari dei ricorsi.
Da questo punto di vista, viene in rilievo la sentenza n. 3, con cui il giudice delle leggi ha accolto un'eccezione sollevata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia per essere la censura dedotta del tutto generica e carente di adeguate motivazioni. Circostanza, questa, che ha dato l'occasione alla Consulta per richiamare i consolidati principi giurisprudenziali sui *requisiti di chiarezza e completezza* richiesti per la valida proposizione di una questione di legittimità costituzionale in via principale. Infatti, la "Corte (*ex multis* ordinanza n. 123 del 2012 e sentenza n. 312 del 2010) ha avuto modo, anche recentemente, di ricordare che è principio consolidato nella giurisprudenza costituzionale che il ricorso in via principale non solo '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 questione di costituzionalità' (*ex plurimis*, sentenze n. 40 del 2007, n. 139 del 2006, n. 450 e n. 360 del 2005, n. 213 del 2003, n. 384 del 1999), ma deve, altresì, 'contenere una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità della legge' (si vedano, oltre alle pronunce già citate, anche le sentenze n. 261 del 1995 e n. 85 del 1990), ponendosi l'esigenza di una adeguata motivazione a supporto della impugnativa '*in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che in quelli incidentali*' (sentenze n. 139 del 2006 e n. 450 del 2005)" (corsivo aggiunto).
Del pari inammissibili sono le questioni relative a disposizioni che, pur menzionate nel ricorso (nelle sue premesse e/o nelle sue conclusioni), non hanno formato oggetto di specifico rilievo nel corpo motivazionale, restando non esplicitata alcuna ragione di censura (sentenza n. 22, nonché, in senso conforme, sentenze nn. 229 e 292), mentre la questione è ammissibile nel caso opposto, e cioè nel caso in cui – per errore materiale – il ricorrente abbia congruamente argomentato una censura nella parte motiva del ricorso, ma abbia erroneamente emarginato la disposizione impugnata nell'epigrafe e/o nelle conclusioni dell'atto (sentenza n. 187, *C.i.d.*, par. 4.3).
Risulta, inoltre, di particolare interesse la sentenza n. 18, con cui viene dichiarata l'inammissibilità della q.l.c. proposta dal Governo avverso una disposizione di legge della Regione Calabria, con la quale si prevede il ripianamento delle perdite relative all'anno 2010 della Società di Gestione per l'Aeroporto dello Stretto (SO.G.A.S.) S.p.A., con una spesa di euro 38.000, nonché la copertura di

spesa pari a euro 400.000, necessari alla sottoscrizione, da parte della Regione Calabria, della quota di aumento di capitale della SO.G.A.S. S.p.A.
Secondo il Governo, tali norme violerebbero l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con l'ordinamento comunitario, in quando prevedrebbero misure che presentano le caratteristiche degli aiuti di Stato, senza che le stesse siano state notificate alla Commissione europea, ai sensi e per gli effetti dell'art. 108, par. 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).
Nel rigettare la censura, la Corte si richiama alla propria giurisprudenza, con cui "ha chiarito, in coerenza con la giurisprudenza comunitaria, che perché si possa riscontrare un aiuto di Stato devono ricorrere alcuni requisiti minimi: 'deve sussistere intervento dello Stato o di una sua articolazione o comunque effettuato mediante risorse pubbliche; in secondo luogo, tale intervento deve essere idoneo ad incidere sugli scambi tra Stati membri; in terzo luogo, l'intervento deve concedere un vantaggio al suo beneficiario; infine tale vantaggio deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza (…). Non solo, ma la sovvenzione in questione deve superare i limiti al di sotto dei quali l'intervento può essere considerato 'di importanza minore' (*de minimis*) ai sensi del regolamento n. 1998 del 2006 della Commissione del 15 dicembre 2006'". Ebbene, "il ricorrente non allega alla censura (…) elementi di valutazione sufficienti ad operare quel limitato accertamento che, ai sensi dell'art. 108 TFUE, spetta ai giudici nazionali – e quindi anche a questa Corte – per verificare l'inosservanza dell'obbligo di notifica alla Commissione europea imposto dall'art. 108, par. 3, TFUE. La difesa statale si limita a sostenere che i requisiti minimi di cui sopra 'devono essere ritenuti sussistenti in via di evidenza; evidenza che risulta da sola sufficiente a soddisfare l'onere di allegazione indicato dalla (…) giurisprudenza costituzionale'. Invero non di concrete allegazioni si tratta, ma di mere asserzioni del ricorrente, che, per la loro genericità, non consentono di valutare se, nella fattispecie, si possa parlare in senso proprio di un aiuto di Stato, anche in relazione al regime "*de minimis*" della normativa europea (con riferimento al comma 1 dell'impugnato art. 43, che prevede una spesa di euro 38.000)".
Nella tabella che segue viene, infine, dato conto di tutte le altre pronunce del 2013 (di rilevanza minore sul punto) 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 della q.l.c. proposta

N. pronuncia	**Resistente**	**Inammissibilità della q.l.c.**	**Rigetto dell'eccezione di inammissibilità**
Sent. n. 8	Stato	X	
Sent. n. 22	Liguria	X	
Sent. n. 22	Sardegna		X
Sent. n. 41	Stato	X	
Sent. n. 46	Stato	X	
Sent. n. 62	Stato	X	
Sent. n. 77	P.A. Bolzano	X	
Sent. n. 130	Piemonte		X
Sent. n. 138	Molise	X	
Sent. n. 187	P.A. Trento		X
Sent. n. 212	Abruzzo	X	
Sent. n. 218	Stato	X	
Sent. n. 219	Stato	X	
Sent. n. 221	P.A. Bolzano	X	
Sent. n. 250	Abruzzo	X	
Sent. n. 255[22]	P.A. Trento	X	X
Sent. n. 256	Stato	X	
Sent. n. 277	Sardegna	X	
Sent. n. 312	Marche	X	

[22] Nella sentenza n. 255 si sono verificate entrambe le ipotesi.

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

Per consolidata giurisprudenza, ribadita, nel corso del 2013, dalla sentenza n. 118, "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 a questa Corte in via incidentale (*ex plurimis*, sentenze n. 33 del 2011 e n. 278 del 2010)". Dacché deriva, peraltro, l'inammissibilità di qualunque intervento spiegato da soggetti terzi rispetto a quelli titolari di potestà legislativa. In senso conforme, si vedano anche le sentenze nn. 234 e 285 (*C.i.d.*, par. 2).

Possono costituire oggetto delle questioni di legittimità costituzionale proposte in via principale gli atti legislativi, statali o regionali, ovvero le delibere legislative siciliane o, infine, 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, come la Corte ha ribadito nella sentenza n. 285, in cui veniva in rilievo un particolare caso di approvazione di una legge della Regione Valle d'Aosta mediante referendum propositivo. A questo proposito, la Corte dichiara "l'inammissibilità della censura riferita all'art. 15, secondo comma, dello statuto speciale per la Valle D'Aosta/Vallée d'Aoste", in quanto il Governo "ritiene che la disposizione impugnata contrasti con l'art. 7, comma 1, lettera a), della legge reg. n. 19 del 2003, da cui discenderebbe la violazione del parametro statutario richiamato, perché la disposizione sarebbe stata adottata sulla base di un referendum propositivo che 'non doveva essere dichiarato ammissibile'. In particolare, la Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare, tenuta a pronunciarsi in merito 'alla competenza regionale nella materia oggetto della proposta di legge', secondo quanto stabilito dal predetto art. 7, comma 1, lettera a), avrebbe 'erroneamente ricondotto la proposta di legge regionale in esame alla materia della tutela della salute'". Tuttavia, così facendo, il Governo "non contesta (…) la violazione di una norma da parte della Regione, ma le modalità con cui è stato esercitato il potere della Commissione regionale per i procedimenti referendari", pertanto è stata compiuta una "impropria utilizzazione dello strumento del giudizio di costituzionalità della legge per un fine a esso estraneo, con conseguente inammissibilità della relativa censura (ordinanze n. 195 del 2012, n. 442 del 2001, n. 144 del 2000)". A questa vicenda si connette, peraltro, anche l'ordinanza n. 201, unico caso dell'anno 2013 di conflitto di attribuzione fra poteri a rilevanza regionale.

Se l'oggetto della q.l.c. è una disposizione, statale o regionale (o provinciale), è del tutto evidente la sua individuazione deve essere puntuale, senza che la Corte abbia alcun potere di "spostare" la questione su altra questione.

Da questo punto di vista, viene in rilievo la sentenza n. 4, la quale, sebbene lasci intendere anche l'infondatezza nel merito della doglianza statale proposta avverso una disposizione di legge della Regione Calabria, dichiara l'inammissibilità della q.l.c. per inconferenza della norma impugnata. Infatti, l'impugnazione governativa, volta a censurare la mancanza di copertura finanziaria (art. 81, comma, 4, Cost.) del "Fondo regionale per la non autosufficienza", non si appuntava avverso quella che era l'effettiva norma di copertura finanziaria (in punto di proposizione della q.l.c. avverso l'esatta disposizione di legge, sebbene sotto altro profilo, v. sentenza n. 97, *C.i.d.*, par. 2.1).

Sono, invece, piuttosto limitati i casi in cui la Corte ammette la traslazione della questione di legittimità costituzionale da una disposizione ad un'altra. 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, oggetto di richiamo da parte della disposizione in esame, 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 (sentenze nn. 42; 50, *C.i.d.*, par. 3). Principio, questo, che è

stato articolatamente ribadito anche nella sentenza n. 219, confermando l'assunto che "nell'ipotesi in cui le modifiche normative non siano satisfattive rispetto alle censure, la questione di costituzionalità (va) trasferita sulla nuova disposizione, salvo che quest'ultima appaia dotata di un contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria (*ex plurimis*, sentenze n. 193 del 2012 e n. 30 del 2012)". Si vedano pure, in senso analogo, le sentenze nn. 229, 255, 308 (*C.i.d.*, par. 3).

Mentre la modifica o l'abrogazione della normativa può, o meno, determinare il prosieguo del giudizio, l'ormai già intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata non può comportare che l'inammissibilità della q.l.c. proposta (sentenza n. 77, *C.i.d.*).

Un problema di "trasferimento" della q.l.c. su altra disposizione si pone, inoltre, con il decreto legge, ma la giurisprudenza è ormai consolidata nel proprio orientamento sul punto, il quale è stato richiamato nella sentenza n. 62: "la Regione che ritenga lese le proprie competenze da norme contenute in un decreto-legge può sollevare la relativa questione di legittimità costituzionale anche in relazione a questo atto, con effetto estensivo alla legge di conversione, ovvero può riservare l'impugnazione a dopo l'entrata in vigore di quest'ultima (tra le molte, sentenze n. 383 del 2005; n. 287 del 2004 e n. 272 del 2004)".

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 consentire l'individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità. Sono, al contrario, ammissibili le impugnative proposte avverso intere leggi caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure. Secondo questo insegnamento giurisprudenziale, la sentenza n. 51 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di un'intera delibera legislativa della Regione siciliana, per violazione del principio della copertura finanziaria (art. 81, comma 4, Cost.), in quanto, secondo la Corte, "correttamente il Commissario regionale ha impugnato, insieme alla norma afferente alla copertura, l'intero disegno di legge. Quest'ultimo è infatti privo dell'indicazione dei mezzi per raggiungere gli obiettivi di natura operativa in esso contemplati. In tal modo viene disatteso un obbligo costituzionale al quale il legislatore, anche regionale (*ex plurimis*, sentenza n. 68 del 2011), non può sottrarsi, ogni qual volta esso preveda attività che non possano realizzarsi se non per mezzo di una spesa, e quest'ultima possa, e debba, venire quantificata secondo una stima effettuata 'in modo credibile' (sentenze n. 214 e n. 115 del 2012). 'Spetta infatti alla legge di spesa, e non agli eventuali provvedimenti che vi diano attuazione (sentenza n. 141 del 2010; sentenza n. 9 del 1958), determinare la misura, e la copertura, dell'impegno finanziario richiesto perché essa possa produrre effetto, atteso che, in tal modo, viene altresì definito, in una sua componente essenziale, il contenuto stesso della decisione politica assunta tramite l'adozione, con effetti immediatamente vincolanti, della disposizione che sia fonte di spesa (sentenza n. 386 del 2008)' (sentenza n. 214 del 2012)". Ne deriva che, "omettendo di provvedere in tal senso, anche l'intero disegno di legge impugnato ha violato l'art. 81, quarto comma, Cost. (…) un simile vizio, investendo la componente finanziaria della legge di spesa, non può che estendersi al complesso delle disposizioni sostanziali generatrici della stessa (sentenza n. 106 del 2011)".

Tale orientamento in merito all'impugnazione di un'intera legge è stato, nel corso del 2013, ribadito con le sentenze nn. 22, 26 e 101.

Inoltre, la specificità con cui il ricorrente deve individuare i termini della questione di legittimità costituzionale viene in rilievo anche sotto altro profilo, in quanto la stessa non può essere espressa in via puramente ipotetica, perplessa od eventuale. Tale assunto ha fondato una delle eccezioni di inammissibilità della Regione Sardegna nel giudizio conclusosi con la sentenza n. 36, in quanto la stessa riteneva che non fosse chiaro su quale delle due possibili interpretazioni della norma impugnata si appuntasse la censura governativa (v. *C.i.d.*, par. 2.2). La Corte, nel rigettare l'assunto, ha ritenuto la questione rilevante in entrambe le ipotesi e, pertanto, essa "non è (…) inammissibile perché il ricorrente non solleva 'due questioni di legittimità costituzionale alternative, frutto di due

percorsi interpretativi opposti, senza minimamente optare per alcuno dei due' (*ex plurimis*, sentenza n. 328 del 2011)".
Direttamente connesso con l'individuazione dell'oggetto della q.l.c. è il problema della formulazione del *petitum* da parte del ricorrente. Da questo punto di vista, assume importanza la sentenza n. 118, la quale, "in via preliminare, (rileva) che (…) con il ricorso in esame il Presidente del Consiglio dei ministri ha inteso promuovere una questione di legittimità costituzionale in via principale, e non già un conflitto di attribuzione fra enti: ciò, malgrado l'impropria formulazione del petitum in termini di richiesta della dichiarazione di 'non spettanza' alla Regione del potere legislativo esercitato". Infatti, "depongono inequivocabilmente in tal senso la concorrente, espressa richiesta, contenuta nel corpo del ricorso, di dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge regionale impugnata, nonché l'articolazione dei motivi, imperniati sulla violazione del riparto delle competenze legislative. Univoca, d'altro canto, è la delibera con la quale il Consiglio dei ministri ha deciso la proposizione dell'impugnativa nel qualificare la medesima come questione di legittimità costituzionale".

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 suo, 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 facilmente 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 2013. Ad esempio, nella sentenza n. 8, si legge che la "Corte, con giurisprudenza costante, ha ritenuto (…) ammissibili le questioni di legittimità costituzionale proposte da una Regione, nell'ambito di un giudizio in via principale, in riferimento a parametri diversi da quelli contenuti nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione, solo quando sia possibile rilevare la ridondanza delle asserite violazioni sul riparto di competenze tra Stato e Regioni e la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese indirettamente dalla violazione di parametri diversi da quelli contenuti nel Titolo V, nonché le ragioni della lamentata lesione (*ex plurimis*, sentenze n. 22 del 2012, n. 128 del 2011, n. 326 del 2010, n. 116 del 2006, n. 280 del 2004). In particolare, con riferimento all'art. 77 Cost., la Corte ha ribadito *in parte qua* la giurisprudenza sopra ricordata, riconoscendo che le Regioni possono impugnare un decreto-legge per motivi attinenti alla pretesa violazione del medesimo art. 77, ove adducano che da tale violazione derivi una compressione delle loro competenze costituzionali (*ex plurimis*, sentenza n. 6 del 2004)". Tale circostanza, non ricorrente nel caso di specie, ha comportato l'inammissibilità della q.l.c. proposta dalla Regione Toscana avverso la normativa statale censurata, in quanto non si è riscontrato come l'asserita mancanza di ragioni di straordinaria necessità e urgenza, richieste dall'art. 77 Cost., si ripercuotesse sul riparto delle competenze legislative.
Per l'anno 2013, in merito all'invocazione, da parte delle Regioni, di parametri estranei al riparto competenziale e alla loro ridondanza su quest'ultimo ai fini dell'ammissibilità della questione, si

segnalano le pronunce nn. 46, 225 (*C.i.d.*, par. 2.1 e 3.1.3), 229 (*C.i.d.*, par. 6), 234, 273 (*C.i.d.*, par. 3) e, soprattutto, la sentenza n. 220 (sulla c.d. riforma delle Province).
Di particolare interesse è, inoltre, la sentenza n. 20, nella quale è venuta in rilievo l'impugnativa proposta dalla Regione Veneto avverso l'art. 35 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. La disposizione ha aggiunto l'art. 21-bis alla legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), il quale così dispone: "1. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato è legittimata ad agire in giudizio contro gli atti amministrativi generali, i regolamenti ed i provvedimenti di qualsiasi amministrazione pubblica che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato. 2. L'Autorità garante, se ritiene che una pubblica amministrazione abbia emanato un atto in violazione delle norme a tutela della concorrenza e del mercato, emette, entro sessanta giorni, un parere motivato, nel quale indica gli specifici profili delle violazioni riscontrate. Se la pubblica amministrazione non si conforma nei sessanta giorni successivi alla comunicazione del parere, l'Autorità può presentare, tramite l'Avvocatura dello Stato, il ricorso, entro i successivi trenta giorni. 3. Ai giudizi instaurati ai sensi del comma 1 si applica la disciplina di cui al Libro IV, Titolo V, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104". Le doglianze proposte dalla Regione ricorrente, concernenti la violazione degli articoli 3, 97, primo comma, 113, primo comma, 117, sesto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, nonché della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) e del principio di leale collaborazione, sono state tutte dichiarate inammissibili, in ragione della loro genericità e, con riferimento ai parametri estranei al riparto competenziale, per l'omessa argomentazione sulla possibile ridondanza sull'assetto delle attribuzioni regionali, tale da giustificare il paventato rischio di un nuovo e generalizzato controllo di legittimità degli atti regolamentari ed amministrativi regionali da parte di un'autorità statale.
Inoltre, occorre ricordare che l'allegazione del parametro costituzionale di riferimento è soggetta ad alcune regole ulteriori in ipotesi specifiche.
E' il caso, ad esempio, delle questioni di legittimità costituzionale concernenti disposizioni di leggi di Regioni a Statuto speciale, per le quali occorre menzionare i motivi per cui, in base alla clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della l. cost. n. 3/2001, si ritiene applicabile il Titolo V della Costituzione invece dello Statuto speciale. Su tale onere di allegazione la giurisprudenza costituzionale è tornata più volte nel corso del 2013 (ad esempio, pronunce nn. 36, *C.i.d.*, par. 2.3; 277, *C.i.d.*, par. 4.1; 300, *C.i.d.*, par. 2; 308, *C.i.d.*, par. 2), fra cui assume particolare rilevanza la sentenza n. 288 che dichiara proprio su queste basi l'inammissibilità *in toto* della q.l.c. proposta avverso una disposizione di legge della Regione Sardegna. La specificità di quest'ultima pronuncia è costituita dalla circostanza che il Governo impugnava la normativa regionale anche per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., il quale stabilisce un limite di portata generale alla potestà legislativa sia delle Regioni che dello Stato. Ancora, nel senso di dichiarare inammissibile *in toto* la q.l.c. per mancato assolvimento di questo onere di allegazione, v. le sentenze nn. 311 e 315.
Allo stesso modo, è onere del ricorrente, a pena di inammissibilità della questione proposta, l'allegazione del parametro interposto nel caso in cui venga invocato una competenza concorrente fra lo Stato e le Regioni, come ricordato nelle sentenze nn. 141 e 266 (*C.i.d.*, par. 2).
In ogni caso – e più in generale – la corretta allegazione del parametro costituzionale di riferimento costituisce condizione di ammissibilità dell'azione e l'eventuale inconferenza di quello dedotto conduce, perciò, al rigetto della questione proposta (v. sentenza n. 255).

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

Il ricorrente, statale o regionale, nel giudizio in via principale deve avere un specifico interesse ad agire, in mancanza del quale la q.l.c. proposta è inammissibile, in quanto la disposizione non sarebbe idonea a ledere le competenze legislative denunciate.

Il problema è venuto in rilievo nella sentenza n. 97, in relazione a una disposizione legislativa statale. In particolare, l'Avvocatura generale dello Stato eccepiva l'inammissibilità della q.l.c. per carenza di interesse attuale e concreto a ricorrere da parte della Regione, considerato che la norma impugnata, tacciata di depauperare illegittimamente le finanze regionali della Regione Sicilia, non avrebbe determinato alcuna violazione diretta ed immediata delle disposizioni in materia finanziaria previste dallo statuto e dalle relative norme di attuazione. Tuttavia, la Corte ha rigettato l'eccezione sull'assunto che, in virtù della norma censurata, "tale da comportare una minore entrata rispetto al gettito che sarebbe spettato alla Regione in assenza dell'intervento legislativo statale, si verifica una diminuzione delle risorse a disposizione della Regione e, quindi, una menomazione della sua autonomia finanziaria. Tanto basta per giustificare l'interesse processuale al ricorso ed il rigetto dell'eccezione (sentenza n. 241 del 2012)".
In riferimento all'interesse ad agire, occorre poi ricordare che le Regioni sono legittimate ad agire a tutela delle attribuzioni degli enti locali. L'assunto, ribadito nella sentenza n. 220 (sulla c.d. riforma delle Province), è invero stato ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, secondo la quale "le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale".

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

1.7.1. Premessa: la "contrattazione" fra Stato e Regioni

Come è deducibile dalla figura n. 13 (Cap. 1), buona parte delle controversie che insorgono fra lo Stato e le Regioni (o Province autonome) vengono risolte facendo ricorso alla c.d. "contrattazione" fra Stato e Regioni. Secondo questa prassi, che trova applicazione soprattutto quando è il Governo ad assumere la veste di ricorrente, lo Stato e le Regioni pattuiscono modifiche da apportare alla normativa impugnata, così da far "cadere" il ricorso o per estinzione del processo o per cessazione della materia del contendere. E' evidente che tali modifiche (o abrogazioni) sono satisfattive 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 imbattersi in 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" – per usare un termine civilistico – della controversia. Ovviamente, è anche possibile che il rapporto si svolga a parti invertite (e, cioè, che sia la Regione a rinunciare al ricorso), ma il primo caso è ben più frequente. In altri casi, 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); tuttavia, è necessario anche 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.

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[23]; 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. 3	Friuli-Venezia Giulia	Ord. n. 53	Sicilia
Sent. n. 18	Calabria	Sent. n. 73	Puglia
Sent. n. 22	Liguria	Ord. n. 84	Sicilia
Ord. n. 30	Sicilia	Sent. n. 218	Friuli-Venezia Giulia
Ord. n. 31	Veneto	Sent. n. 273	Veneto

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. 11	Lazio	X	
Sent. n. 18	Calabria	X	
Sent. n. 22	Liguria	X	
Sent. n. 28	Campania	X	
Ord. n. 37	Marche		X
Ord. n. 45	Toscana	X	
Ord. n. 48	P.A. Bolzano		X
Ord. n. 54	Calabria	X	
Ord. n. 55	Puglia	X	
Ord. n. 61	Puglia		X
Sent. n. 77	P.A. Bolzano	X	
Ord. n. 89	Friuli-Venezia Giulia		X
Ord. n. 113	Marche		X
Ord. n. 127	Calabria		X
Sent. n. 133	Trentino-Alto Adige		X
Ord. n. 155	Valle d'Aosta		X
Ord. n. 164	Stato	X	
Ord. n. 165	Marche		X
Sent. n. 187	P.A. Trento	X	
Ord. n. 199	Basilicata	X	
Ord. n. 200	Puglia	X	
Ord. n. 208	Valle d'Aosta		X
Ord. n. 240	Veneto	X	

[23] Quest'ultimo dato può risultare di particolare interesse soprattutto nel caso in cui la resistente sia la Regione Siciliana, visto il particolare regime di promulgazione parziale ivi vigente, il cui verificarsi può condurre a dispositivi di cessazione della materia del contendere per cause in parte diverse rispetto all'ordinario regime.

segue **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. 249	Veneto	X	
Ord. n. 253	Veneto	X	
Ord. n. 258	Puglia		X
Ord. n. 268	Molise		X
Ord. n. 270	Umbria		X
Ord. n. 271	Liguria		X
Ord. n. 284	Umbria	X	
Sent. n. 286	Liguria	X	
Ord. n. 316	Toscana	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, viene in rilievo una pronuncia di particolare interesse, in quanto si tratta di un caso piuttosto "curioso". In particolare, i fatti e gli atti normativi oggetto di scrutinio nella sentenza n. 70 sono i seguenti. La vicenda riguarda la successione di quattro atti legislativi della Regione Campania. In ordine cronologico, la questione si collega a un ricorso governativo proposto avverso una prima legge della Regione Campania, che è stato deciso dalla Corte con l'ordinanza n. 89 del 2012, di estinzione del processo a seguito di rinuncia. Quest'ultima è avvenuta dopo l'abrogazione, a far data dal 29 febbraio 2012, della norma allora impugnata per mezzo di una seconda disposizione legislativa, mentre la disposizione oggetto del giudizio (la terza in ordine cronologico) interviene sul testo della norma abrogatrice, per stabilire che il termine del 29 febbraio 2012 è differito al 30 giugno 2012.
La Corte, pur prendendo atto che la norma impugnata è stata anch'essa abrogata nelle more del giudizio (con un quarto intervento legislativo), ritiene che con ciò non si sia determinata la cessazione della materia del contendere, perché non si può escludere che la norma abbia trovato *medio tempore* applicazione e a nulla varrebbe una nota prodotta dalla Regione Campania, con cui si vorrebbe provare il contrario. Pertanto, oltre a censurare espressamente una siffatta legislazione regionale "ondivaga", la Corte giudica nel merito la questione.
Di seguito si elencano alcune altre pronunce in cui, nel corso del 2013, non è stata dichiarata cessata la materia del contendere in quanto la norma impugnata (ma poi modificata/abrogata) aveva *medio tempore* ricevuto applicazione: nn. 19,65, 132, 167, 181, 187, 246.

2. Brevi cenni ai profili processuali del conflitto di attribuzione fra enti emersi nella giurisprudenza costituzionale 2013

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" (9 contro 24).
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. Un caso particolare inerente alla delibera ad

impugnare è stato quello risolto dalla sentenza n. 252, in cui veniva in rilievo un conflitto intersoggettivo proposto dalla P.A. di Bolzano avverso atti della Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige. La difesa erariale eccepiva, perciò, che la deliberazione sarebbe stata invalida "in quanto adottata (all'unanimità) con la partecipazione, sia alla discussione che alla votazione delle stesse, del Presidente della Provincia autonoma ricorrente, il quale si sarebbe trovato in una situazione di conflitto di interessi − derivante, essenzialmente, dal fatto che il procedimento nell'àmbito del quale erano stati adottati gli impugnati decreto di sequestro e richiesta di documentazione aveva a oggetto la gestione delle spese riservate a lui riconosciute − che gli avrebbe imposto di astenersi da dette discussione e votazione". Osserva, però, la Corte che detta deliberazione "non era in grado, di per sé, di produrre alcuna conseguenza, né favorevole né sfavorevole, sulla situazione personale del Presidente della Provincia autonoma nel procedimento in corso davanti alla Procura regionale della Corte dei conti, atteso che, con la proposizione dei ricorsi, ogni decisione sulla legittimità costituzionale degli atti istruttori emessi in quel procedimento e sul loro eventuale annullamento è stata rimessa (alla) Corte". Pertanto, il concorso del Presidente all'adozione della delibera non integra un'ipotesi di conflitto di interessi e non comporta, perciò, la sua invalidità.

Sugli adempimenti processuali connessi al conflitto di attribuzione tra enti, si può ricordare la sentenza n. 60, in cui è stata dichiarata la tardiva costituzione in giudizio della parte resistente, in quanto avvenuta oltre il termine previsto dai commi 3 e 4 dell'art. 25 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale. In particolare, il primo dei due commi prevede che il ricorso sia depositato nella cancelleria della Corte entro il termine perentorio di venti giorni dall'ultima notificazione. Il secondo dispone che entro i successivi venti giorni dal decorso del termine per il deposito debba aver luogo la costituzione in giudizio.

Quanto alle parti del giudizio e alla possibilità di spiegare intervento nei conflitti intersoggettivi, viene in rilievo la sentenza n. 252, in cui si è posto il problema della partecipazione al giudizio dell'autorità giudiziaria che ha adottato l'atto dal quale sarebbe stata invasa la competenza costituzionale regionale o provinciale. A questo proposito, la Corte ricorda che, nelle prime pronunce sul tema, aveva escluso che la disciplina dei conflitti all'epoca vigente consentisse tale partecipazione. "In tali occasioni, (…) non mancò tuttavia di sottolineare che, proprio in ragione dell'indipendenza dell'autorità giudiziaria da quella governativa, (la Corte) non ignorava l'esigenza di autonoma rappresentanza e difesa dell'ordine giudiziario anche nei conflitti tra Stato e Regioni nei quali siano in discussione provvedimenti giudiziari (…), aggiungendo che (…) a tale carenza occorre che si ponga rimedio in via normativa". Ciò è successivamente avvenuto grazie all'inserimento di un nuovo comma 2 nell'art. 27 della l. n. 87/1953, "il quale, col prevedere che il ricorso con cui il conflitto è promosso deve essere notificato, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri, 'altresì all'organo che ha emanato l'atto, quando si tratti di autorità diverse da quelle di Governo o da quelle dipendenti dal Governo', pone tale organo nella condizione di esercitare la facoltà − che la norma implicitamente ma inequivocabilmente così gli riconosce − di intervenire nel giudizio costituzionale".

Per quanto riguarda il contenuto necessario del ricorso, nel conflitto tra enti vi è la medesima esigenza di chiarezza sussistente nel giudizio in via principale. Pertanto, affinché il ricorso sia ammissibile, esso deve individuare gli esatti termini dell'impugnazione (atto censurato, parametro costituzionale e argomenti a sostegno).

Ciononostante, nel 2013, la Corte ha avuto occasione di ribadire che "l'inesatta indicazione del parametro costituzionale non preclude l'esame della questione quando i termini della stessa (…) risultino sufficientemente chiari nel percorso logico argomentativo che conduce al precetto costituzionale (ordinanze n. 211 del 2004, n. 5 del 1998 e n. 476 del 1996)" (sentenza n. 9).

L'interesse ad agire e, soprattutto, la sua persistenza, sono, invece, soggetti a regole differenti nel conflitto intersoggettivo, per lo meno in riferimento alla possibilità di ricorrere a dispositivi di cessazione della materia del contendere, la quale è fortemente limitata. "In particolare, nei conflitti

di attribuzione sussiste comunque – anche dopo l'esaurimento degli effetti dell'atto impugnato – un interesse all'accertamento, il quale trae origine dall'esigenza di porre fine – secondo quanto disposto dall'art. 38 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) – ad una situazione di incertezza in ordine al riparto costituzionale delle attribuzioni" (sentenza n. 9). E' invece soggetta alle medesime regole l'estinzione del giudizio, nel senso che essa può essere provocata dalla rinuncia del ricorrente e dall'accettazione della controparte (v. ordinanza n. 75).

Un'ulteriore condizione dell'azione è il "tono costituzionale" della controversia. Da questo punto di vista viene in rilievo la sentenza n. 52, in cui la Corte rileva che i ricorsi regionali invero "prospettano una violazione di legge, (…) che non si ripercuote sulle competenze regionali costituzionalmente garantite; essi, pertanto, deducono un vizio degli atti amministrativi impugnati che può essere fatto valere dagli interessati nelle appropriate sedi giurisdizionali, ma non dalla Regione in sede di conflitto di attribuzioni davanti a questa Corte". Nello stesso senso, v. sentenza n. 95.

Sono pure inammissibili, per consolidata giurisprudenza, i ricorsi per conflitti di attribuzione fra enti promossi avverso "atti meramente consequenziali (confermativi, riproduttivi, esplicativi, esecutivi, etc.) rispetto ad atti anteriori, non impugnati, con i quali sia già stata esercitata la competenza contestata. In questi casi viene, infatti, a determinarsi la decadenza dall'esercizio dell'azione, dal momento che non può essere consentita, attraverso l'impugnazione dell'atto meramente consequenziale della norma non impugnata, la contestazione di quest'ultima, in ordine alla quale è già inutilmente spirato il termine fissato dalla legge (sentenze n. 207 del 2012 e n. 369 del 2010)" (sentenza n. 144).

Inoltre, i conflitti intersoggettivi non possono costituire un improprio mezzo di censura del modo di esercizio della funzione giudiziaria (v. sentenza n. 252). Infatti, "atti della giurisdizione sono suscettibili di essere posti a base di un conflitto di attribuzione tra Regione, o Provincia autonoma, e Stato, oltre che tra poteri dello Stato, solo 'quando sia contestata radicalmente la riconducibilità dell'atto che determina il conflitto alla funzione giurisdizionale ovvero sia messa in questione l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del soggetto ricorrente. Il conflitto è invece inammissibile qualora si risolva in strumento improprio di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale, valendo contro gli errori *in iudicando* di diritto sostanziale o processuale i rimedi consueti riconosciuti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni' (sentenza n. 326 del 2003, in un passaggio testualmente riportato anche dalla successiva sentenza n. 150 del 2007). In caso contrario, infatti, il giudizio costituzionale sul conflitto si trasformerebbe 'in un nuovo grado di giurisdizione avente portata generale che si andrebbe ad aggiungere ai rimedi per far valere eventuali vizi o errori di giudizio già previsti dall'ordinamento processuale nel quale l'atto di giurisdizione concretamente si iscrive' (sentenza n. 326 del 2003)".

Per quanto concerne, infine, l'oggetto del giudizio, la Corte, con la sentenza n. 122, ha ribadito "che costituisce atto idoneo ad innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione qualsiasi comportamento significante, imputabile allo Stato o alla Regione, che sia dotato di efficacia e rilevanza esterna e che – anche se preparatorio o non definitivo – sia comunque diretto ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima".

CAPITOLO III – PROFILI SOSTANZIALI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le competenze legislative. La potestà esclusiva statale. – 2.1. Immigrazione (art. 117, comma 2, lett. b), Cost.). – 2.2. Difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi (art. 117, comma 2, lett. d), Cost.). – 2.3. Moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie (art. 117, comma 2, lett. e), Cost.). – 2.3.1. Tutela della concorrenza. – 2.3.1.1. Le "liberalizzazioni". – 2.3.1.2. Le disposizioni in materia di orari e di chiusura domenicale e festiva degli esercizi commerciali, nonché disposizioni concernenti l'apertura di esercizi commerciali e di grandi strutture di vendita. – 2.3.1.3. Gare, appalti e contratti pubblici in generale. – 2.3.1.3.1. *Segue*. I requisiti di partecipazione. – 2.3.1.3.2. *Segue*. La scelta del contraente e l'affidamento *in house*. – 2.3.1.3.3. *Segue*. I lavori pubblici di interesse regionale/provinciale. – 2.3.1.4. Le Autorità amministrative indipendenti con compiti di regolazione del mercato. – 2.3.1.5. La sdemanializzazione. L'individuazione degli interessi qualificati, meritevoli di tutela rafforzata. – 2.3.1.6. L'operare congiunto delle potestà legislative statali esclusive in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente. – 2.3.2. Sistema tributario e contabile dello Stato. – 2.3.2.1. Il gettito tributario delle Regioni a Statuto speciale. – 2.3.2.2. Atre questioni. – 2.4. Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (art. 117, comma 2, lett. g), Cost.). – 2.5. Ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale (art. 117, comma 2, lett. h), Cost.). – 2.6. Giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa (art. 117, comma 2, lett. l), Cost.). – 2.6.1. Ordinamento civile. – 2.6.1.1. Il rapporto di lavoro alle dipendenze di Regioni ed enti locali. – 2.6.1.2. *Segue*. Il trattamento economico dei dipendenti. – 2.6.1.3. Termini di prescrizione. – 2.6.1.4. I beni demaniali. – 2.6.1.5. I lavori pubblici (la fase esecutiva). – 2.7. Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lett. m), Cost.). – 2.7.1. Le norme di semplificazione amministrativa. – 2.7.2. I livelli essenziali delle prestazioni e le competenze regionali residuali. La deroga di queste ultime per via dell'eccezionale situazioni di crisi economica. – 2.7.3. Norme generali sull'istruzione (art. 117, comma 2, lett. n), Cost.). – 2.8. Previdenza sociale (art. 117, comma 2, lett. o), Cost.). – 2.9. Legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, comma 2, lett. p), Cost.). – 2.9.1. La "riforma delle Province" e la decretazione d'urgenza. – 2.10. Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, comma 2, lett. s), Cost.). – 2.10.1. Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Interferenze con la "caccia". – 2.10.1.1. Le valutazioni ambientali. – 2.10.1.2. La gestione dei rifiuti. – 2.10.1.3. Il concorso di competenze e la prevalenza della materia ambientale. – 2.10.1.4. La pianificazione regionale. – 2.10.1.4.1. I piani d'ambito del servizio idrico integrato. – 2.10.1.4.2. La pianificazione paesaggistica e l'autorizzazione paesaggistica. – 2.10.2. Tutela dei beni culturali. – 3. Le competenze legislative. La potestà concorrente fra Stato e Regioni. – 3.1. Ordinamento sportivo. – 3.2. Tutela della salute. – 3.2.1. L'uso dei cannabinoidi per scopi terapeutici. – 3.2.2. Il servizio farmaceutico. – 3.2.3. Autorizzazione e accreditamento delle istituzioni sanitarie private. – 3.3. Le professioni. – 3.4. La protezione civile. Gli interventi edilizi nelle zone sismiche. – 3.5. Il governo del territorio. – 3.5.1. Le distanze legali. L'operare congiunto del governo del territorio e dell'ordinamento civile. – 3.6. Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. – 3.6.1. Gli "intrecci" di competenza in materia di energia. – 3.7. Il coordinamento della finanza pubblica. – 3.7.1. L'operare congiunto del coordinamento della finanza pubblica e del principio del pubblico concorso (art. 97 Cost.). Le misure di stabilizzazione del personale. – 3.7.2. Il trattamento economico dei dipendenti. – 3.7.2.1. Il trattamento pensionistico dei dipendenti. – 3.7.3. Le disposizioni di contenimento della spesa di Regioni ed enti locali. Il Patto di stabilità interno. – 3.7.3.1. Il c.d. "decreto premi e sanzioni". – 3.7.3.2. Il c.d. decreto "spending review": le società partecipate e gli enti strumentali. – 3.7.4. Il rientro dal disavanzo sanitario. L'operare congiunto del coordinamento della finanza pubblica e del potere sostitutivo previsto dall'art. 120, comma 2, Cost. – 3.7.5. Il rendiconto finanziario. – 3.7.6. Il coordinamento della finanza pubblica e l'organizzazione regionale e locale. – 3.7.6.1. I c.d. "costi della politica". – 4. Le competenze legislative. La potestà residuale delle Regioni. – 4.1. Servizi e politiche sociali. – 4.2. Agricoltura. – 4.3. L'organizzazione regionale. Rinvio. – 5. L'autonomia finanziaria regionale (art. 119 Cost.). Rinvio. – 6. La disciplina delle incompatibilità (art. 122 Cost.). – 7. Il principio di leale collaborazione. – 7.1. La disciplina regionale di forme di leale collaborazione fra Stato e Regioni. – 7.2. Il principio di leale collaborazione e l'autonomia finanziaria. – 7.3. Il principio di leale collaborazione e la c.d. fase ascendente. – 8. Le autonomie speciali. Le c.d. clausole di salvaguardia. – 9. I principii di eguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Cost.). – 9.1. Le

normative regionali e provinciali che subordinano alcune prestazioni assistenziali in favore dei cittadini extracomunitari ad un certo periodo di residenza ininterrotta nel territorio dell'Ente. – 10. La conformità delle normative interne al diritto europeo (art. 117, comma 1, Cost.). – 10.1. L'operare congiunto dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e della tutela della concorrenza. – 11. Il principio della copertura finanziaria delle leggi di spesa (art. 81, comma 4, Cost.). – 12. I principi del buon andamento e dell'imparzialità della Pubblica Amministrazione, nonché il principio dell'accesso ai pubblici impieghi mediante concorso (art. 97 Cost.). – 12.1. Le società *in house* e il principio del pubblico concorso. – 13. Gli "intrecci" di competenze.

1. Premessa

In questo capitolo, viene svolta la sistematizzazione della giurisprudenza costituzionale 2013, procedendo al raggruppamento per affinità tematica e all'esame congiunto di tutte le più rilevanti questioni di merito risolte dal giudice delle leggi nell'anno oggetto di indagine. Nella prima parte del capitolo, il criterio di trattazione delle questioni coincide con l'ordine con cui la Costituzione, all'art. 117 Cost., disciplina il riparto delle competenze (potestà esclusiva statale, potestà concorrente fra Stato e Regioni, potestà residuale delle Regioni). Occorre avvertire che non a tutti i titoli competenziali elencati nell'art. 117 Cost. è stato dedicato un autonomo paragrafo, giacché o non vi sono state pronunce sul punto nel 2013 ovvero la loro rilevanza (quantitativa e/o qualitativa) non è stata tale da indurre a procedere in questo senso.
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. Immigrazione (art. 117, comma 2, lett. *b)*, Cost.)

Il titolo competenziale in materia di immigrazione è venuto in rilievo nella sentenza n. 2, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di due disposizioni di una legge della Provincia autonoma di Bolzano. La prima perché, nel disciplinare i requisiti igienico-sanitari, quelli di idoneità abitativa degli alloggi, nonché i requisiti inerenti al reddito minimo annuo richiesti, ai fini del ricongiungimento familiare delle cittadine e dei cittadini stranieri di Stati non appartenenti all'Unione europea, incide nella materia del flusso migratorio, che appartiene alla competenza esclusiva dello Stato. Un'analoga sorte è spettata anche alla disposizione secondo cui "la Provincia promuove, per quanto di sua competenza, la piena attuazione sul suo territorio della direttiva 2005/71/CE relativa alla procedura per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica, la relativa stipula di convenzioni di accoglienza e la conseguente parità di trattamento". Infatti, non solo lo Stato ha già dato attuazione alla direttiva mediante il d.lgs. n. 17/2008, ma in ogni caso il corpo normativo europeo e statale delinea una speciale procedura di immigrazione che rientra nella politica, di esclusiva competenza statale, di programmazione dei flussi.

2.2. Difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi (art. 117, comma 2, lett. *d)*, Cost.)

Il titolo competenziale di cui alla lett. d) dell'elencazione delle attribuzioni esclusive statali viene in rilievo con la sentenza n. 309, in cui è scrutinata una disposizione di legge della P.A. di Bolzano, la quale prevede che anche il servizio civile nazionale (l. n. 64/2001), al pari del servizio civile provinciale, realizzi le finalità indicate nella medesima legge provinciale.
Il Governo "sostiene, innanzitutto, che la disciplina del servizio civile nazionale (richiamata dalla legge provinciale censurata) rientri nella nozione di difesa ai sensi dell'art. 52 Cost. e che, pertanto, essa sia ascrivibile alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost. conformemente a quanto già precisato dalla giurisprudenza (costituzionale) (sentenze n. 531 del 2005, n. 229 e n. 228 del 2004). Afferma, altresì, che l'art. 52 Cost., il quale configura la difesa della Patria come sacro dovere del cittadino, ha una estensione più ampia dell'obbligo di prestare

servizio militare. Ricorda, infatti, che (la) Corte ha già precisato che il servizio militare ha una sua autonomia concettuale e istituzionale rispetto al dovere di cui all'art. 52, primo comma, Cost., che può essere adempiuto anche attraverso adeguate attività di impegno sociale non armato".
Il giudice delle leggi condivide l'impostazione erariale e, perciò, "il titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento statale è da individuare nell'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost., che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato non solo la materia 'forze armate' ma anche la 'difesa' e, come afferma la delibera del Consiglio dei ministri che ha disposto l'impugnativa in questione, la 'sicurezza dello Stato'. Tali parametri costituzionali debbono essere letti alla luce delle evoluzioni normative e giurisprudenziali che già avevano consentito di ritenere che esse non si limitassero a dare copertura solo ad attività finalizzate a contrastare o prevenire una aggressione esterna, potendo comprendere anche attività di impegno sociale non armato (sentenza n. 164 del 1985)".
Ciò posto, "la riserva allo Stato della competenza a disciplinare il servizio civile nazionale non comporta che ogni aspetto dell'attività dei cittadini che svolgono detto servizio ricada nella competenza statale. Il legislatore, nel disciplinare il servizio civile nazionale, ha allocato le funzioni amministrative tanto a livello centrale, presso l'Ufficio nazionale per il servizio civile, quanto a livello regionale (artt. 2, 4, 5 e 6 del d.lgs. n. 77 del 2002). Le Regioni, dunque, sono direttamente coinvolte nella gestione del servizio civile nazionale (sentenza n. 58 del 2007), fermo restando che non possono incidere sugli aspetti organizzativi e procedurali del servizio (sentenza n. 228 del 2004), né possono rovesciare il rapporto logico-giuridico che esiste tra le due legislazioni, imponendo esse prescrizioni al legislatore statale". Ancora, "la riconduzione alla competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost. del servizio civile nazionale, non preclude alle Regioni ed alle Province autonome la possibilità di istituire e disciplinare, nell'autonomo esercizio della propria competenza legislativa, un proprio servizio civile regionale o provinciale, distinto da quello nazionale, che ha peraltro natura sostanzialmente diversa dal servizio civile nazionale, non essendo riconducibile al dovere di difesa (sentenze n. 58 del 2007 e n. 531 del 2005)".
Dacché deriva l'illegittimità della normativa provinciale, in quanto "detta disposizioni che incidono sul servizio civile nazionale, assegnando ad esso le finalità perseguite dalla legislazione provinciale e assimilandolo, o meglio confondendolo, con il servizio civile provinciale".

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

Nell'anno 2013, il parametro costituzionale dell'art. 117, comma 2, lett. *e)*, Cost. ha avuto una rilevanza notevole nell'ambito della giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale, soprattutto in riferimento alla "tutela della concorrenza". Le pronunce di rilievo vengono trattate nei sub-paragrafi che seguono, suddivise a seconda sul titolo competenziale cui afferiscono, vista la molteplicità di ambiti materiali contemplati dalla norma menzionata.

2.3.1. Tutela della concorrenza

La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di tutela della concorrenza è ormai consolidata e risale alla "storica" sentenza n. 14 del 2004. Quegli insegnamenti sono stati, invero, ripresi nel 2013 con la sentenza n. 259.
Infatti, nel dichiarare inammissibile una q.l.c. proposta avverso una legge della Regione Umbria che consente alla Giunta regionale di adottare, con proprio atto, criteri per l'attribuzione alle imprese vittime di reati di mafia e di criminalità organizzata di posizioni preferenziali nella concessione di finanziamenti pubblici, la Corte ha osservato che "le funzioni attribuite alle Regioni ricomprendono pure la possibilità di erogazione di contributi finanziari a soggetti privati, dal momento che in numerose materie di competenza regionale le politiche pubbliche consistono appunto nella

determinazione di incentivi economici ai diversi soggetti che vi operano e nella disciplina delle modalità per la loro erogazione (sentenze n. 50 del 2008, punto 3 del Considerato in diritto; n. 423 del 2004, punto 7.6 del Considerato in diritto). Inoltre, è stato chiarito che appartengono 'alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale, tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone o delle cose fra le Regioni e da non limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale' (sentenza n. 14 del 2004, punto 4 del Considerato in diritto)".
In questo quadro, "nel caso in esame, i finanziamenti pubblici previsti dalla norma censurata attengono, per l'appunto, alla realtà produttiva regionale, non incidono su aspetti inerenti alla tutela della concorrenza ed hanno la finalità di porre in essere interventi regionali di sostegno alle imprese vittime di reati di mafia e di criminalità organizzata".
A diversa conclusione giunge, invece, la Corte in riferimento ad una disposizione contenuta nella medesima legge regionale, con cui si prevede l'attribuzione di una posizione preferenziale agli stessi soggetti (imprese vittime di reati di mafia e di criminalità organizzata) nei bandi per l'affidamento di contratti con la Regioni e con gli enti, aziende e società regionali, nonché per l'affidamento in via prioritaria di contratti di cottimo fiduciario. In questo caso, infatti, la Regione ha invaso la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza in riferimento alla scelta del contraente (su cui, v. anche *infra*).

2.3.1.1. Le "liberalizzazioni"

Nella sentenza n. 8, le doglianze regionali si appuntano avverso l'art. 1 del decreto-legge n. 1/2012, il quale, "in vista di una progressiva e ordinata liberalizzazione delle attività economiche, (…) prevede un procedimento di ri-regolazione delle attività economiche a livello statale, da realizzarsi attraverso strumenti di delegificazione, che mira all'abrogazione delle norme che, a vario titolo e in diverso modo, prevedono limitazioni o pongono condizioni o divieti che ostacolano l'iniziativa economica o frenano l'ingresso nei mercati di nuovi operatori (…). Vista nel suo insieme, la disciplina contenuta nell'art. 1 del decreto-legge n. 1 del 2012 si colloca nel solco di un'evoluzione normativa diretta ad attuare 'il principio generale della liberalizzazione delle attività economiche, richiedendo che eventuali restrizioni e limitazioni alla libera iniziativa economica debbano trovare puntuale giustificazione in interessi di rango costituzionale' (sentenza n. 200 del 2012). Tale intervento normativo (…) 'prelude a una razionalizzazione della regolazione, che elimini, da un lato, gli ostacoli al libero esercizio dell'attività economica che si rivelino inutili o sproporzionati e, dall'altro, mantenga le normative necessarie a garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l'utilità sociale' e con gli altri principi costituzionali (sentenza n. 200 del 2012)".
In questo quadro, la disposizione nello specifico impugnata "estende all'intero sistema delle autonomie il compito di attuare i principi di liberalizzazione (…) delineati. Del resto, affinché l'obiettivo perseguito dal legislatore possa ottenere gli effetti sperati, in termini di snellimento degli oneri gravanti sull'esercizio dell'iniziativa economica, occorre che l'azione di tutte le pubbliche amministrazioni – centrali, regionali e locali – sia improntata ai medesimi principi, per evitare che le riforme introdotte ad un determinato livello di governo siano, nei fatti, vanificate dal diverso orientamento dell'uno o dell'altro degli ulteriori enti che compongono l'articolato sistema delle autonomie. Quest'ultimo, infatti, risponde ad una logica che esige il concorso di tutti gli enti territoriali all'attuazione dei principi di simili riforme". Peraltro, "l'ampiezza dei principi di razionalizzazione della regolazione delle attività economiche non comporta, nel caso in esame, l'assorbimento delle competenze legislative regionali in quella spettante allo Stato nell'ambito della tutela della concorrenza, ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che pure costituisce il titolo competenziale sulla base del quale l'atto normativo statale impugnato è stato adottato. Al contrario: grazie alla tecnica normativa prescelta, i principi di liberalizzazione presuppongono che le Regioni seguitino ad esercitare le proprie competenze in materia di regolazione delle attività economiche,

essendo anzi richiesto che tutti gli enti territoriali diano attuazione ai principi dettati dal legislatore statale. Le Regioni, dunque, non risultano menomate nelle, né tanto meno private delle, competenze legislative e amministrative loro spettanti, ma sono orientate ad esercitarle in base ai principi indicati dal legislatore statale, che ha agito nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di concorrenza".

Osserva ancora la Corte che "il principale elemento di novità della disposizione impugnata (…) è costituito dal raccordo tra attuazione dei principi di razionalizzazione delle attività economiche e implicazioni di natura finanziaria a carico delle autonomie territoriali. Proprio in ordine a tale correlazione è stato formulato il più nutrito gruppo di censure, per violazione dell'art. 117, terzo comma, e 119 Cost., rispettivamente in materia di coordinamento della finanza pubblica e autonomia finanziaria regionale. (...) Complessivamente, (però), non è irragionevole che il legislatore abbia previsto un trattamento differenziato fra enti che decidono di perseguire un maggiore sviluppo economico attraverso politiche di ri-regolazione dei mercati ed enti che, al contrario, non lo fanno, purché, naturalmente, lo Stato operi tale valutazione attraverso strumenti dotati di un certo grado di oggettività e comparabilità, che precisino *ex ante* i criteri per apprezzare il grado di adeguamento raggiunto da ciascun ente nell'ambito del processo complessivo di razionalizzazione della regolazione, all'interno dei diversi mercati singolarmente individuati.

Introdurre un regime finanziario più favorevole per le Regioni che sviluppano adeguate politiche di crescita economica costituisce, dunque, una misura premiale non incoerente rispetto alle politiche economiche che si intendono, in tal modo, incentivare".

2.3.1.2. Le disposizioni in materia di orari e di chiusura domenicale e festiva degli esercizi commerciali, nonché disposizioni concernenti l'apertura di esercizi commerciali e di grandi strutture di vendita

Nel corso dell'anno 2013, la Corte costituzionale si è occupata in più occasioni di normative concernenti gli orari e le chiusure, domenicale e festiva, degli esercizi commerciali, riconducendo costantemente tale settore nell'ambito della potestà statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

In ordine cronologico, viene in rilievo la sentenza n. 27, con cui il Governo ha impugnato delle disposizioni di una legge della Regione Toscana, con cui si introducono nuovi limiti agli orari degli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa, si reintroducono l'obbligo di chiusura domenicale e festiva e, infine, si introducono nuovi limiti agli orari degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande.

Il giudice delle leggi ha dapprima riepilogato l'evoluzione della normativa statale in materia, il cui punto di partenza è costituito dall'art. 3, comma 1, del decreto-legge 14 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, che individua gli ambiti normativi per i quali espressamente si esclude che lo svolgimento di attività commerciali, comprese quelle di somministrazione di alimenti e bevande, possa incontrare limiti e prescrizioni.

Successivamente, l'art. 35, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, ha aggiunto la lettera d-bis) al comma 1 del citato art. 3 del d.l. n. 223 del 2006, estendendo anche alla disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali l'elenco degli ambiti normativi per i quali è espressamente escluso che lo svolgimento di attività commerciali possa incontrare limiti e prescrizioni, sia pure solo in via sperimentale e limitatamente agli esercizi ubicati nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte.

Infine, l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 ha modificato la lettera d-bis) del comma 1 dell'art. 3 citato, eliminando dal testo della norma il riferimento alla sperimentazione, nonché la limitazione ai soli Comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte, con il risultato che le attività commerciali non possono più incontrare limiti o prescrizioni relative a orari

o giornate di apertura e chiusura da rispettare, essendo tutto rimesso al libero apprezzamento dell'esercente.
La Corte ricorda, poi, che con la sentenza n. 299 del 2012 ha ritenuto non fondate le questioni di costituzionalità sollevate dalle Regioni ricorrenti avverso l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, dovendosi inquadrare tale disposto normativo nella materia "tutela della concorrenza", riservata alla competenza esclusiva dello Stato. Dacché deriva, nella sentenza in parola (n. 27), l'illegittimità della normativa della Regione Toscana, poiché in palese contrasto con la legislazione statale.
Nello stesso senso, possono essere citate le sentenze nn. 38 e 65, poiché in entrambe la Corte affronta una censura analoga a quella su commentata (rispettivamente in *C.i.d.*, par. 4, e in *C.i.d.*, par. 2). Inoltre, in entrambe vengono anche in rilievo disposizioni attinenti all'apertura di nuove attività commerciali. In particolare, nella sentenza n. 38, si dichiara l'illegittimità costituzionale di altre disposizioni di legge della Provincia di Bolzano con cui si sarebbero introdotte limitazioni all'apertura di nuovi esercizi di commercio al dettaglio nelle zone produttive; con la sentenza n. 65 va, invece, esente da censure la normativa della Regione Veneto che prevede un periodo di sospensione dei procedimenti per le autorizzazioni commerciali delle grandi strutture di vendita nelle more dell'approvazione della nuova disciplina regionale in materia di commercio al dettaglio su area privata e, comunque, entro e non oltre il termine di un anno dall'entrata in vigore della legge.
In materia di orari e di chiusura domenicale e festiva degli esercizi commerciali, si segnalano, infine, la sentenza n. 68 e le ordinanze nn. 111, 123 e 124 (queste ultime sono state emesse all'esito di giudizi in via incidentale).

2.3.1.3. Gare, appalti e contratti pubblici in generale

La giurisprudenza costituzionale del 2013 si è spesso pronunciata in merito a normative riguardanti le gare, gli appalti e i contratti pubblici in generale, tendenzialmente richiamandosi al proprio consolidato orientamento (in particolare, v. sentenza n. 401 del 2007), secondo il quale la fase dell'aggiudicazione e della procedura che vi conduce è rimessa alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

2.3.1.3.1. *Segue*. I requisiti di partecipazione

Con la sentenza n. 36 (v., in particolare, *C.i.d.*, par. 8), viene portata all'attenzione della Corte una q.l.c. concernente una disposizione di legge della Regione Sardegna che consente alle imprese regionali di partecipare ai lavori pubblici pur non essendo in possesso della prescritta qualificazione attestata in conformità alla disciplina nazionale vigente in materia, così violando la competenza esclusiva statale in materia di concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ed eccedendo la competenza legislativa primaria in materia di "lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione" di cui all'art. 3, lettera e), dello Statuto speciale.
La disposizione impugnata è dichiarata costituzionalmente illegittima, perché "proroga al 31 dicembre 2012 il termine di vigenza del regime transitorio previsto dall'art. 35 della legge regionale n. 14 del 2002, inizialmente fissato al 30 giugno 2003 e già in precedenza prorogato al 30 giugno 2004. In base a tale disposizione, possono partecipare alle procedure di affidamento di lavori pubblici che si eseguono nel territorio della Regione Sardegna anche le imprese che non dispongano della qualificazione attestata in conformità alla legge regionale n. 14 del 2002 stessa, a condizione di possedere alcuni requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi elencati dal medesimo articolo 35". Peraltro, la Corte ricorda di aver già "dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Sardegna n. 14 del 2002, perché tali norme hanno dettato una 'disciplina dei sistemi di qualificazione delle imprese per la partecipazione alle gare per gli appalti di lavori pubblici di interesse regionale difforme da quella nazionale' – prevista dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture

in attuazione delle direttive 2004/17/Ce e 2004/18/Ce) – 'alla quale avrebbero invece dovuto adeguarsi', così incidendo 'sul livello della concorrenza, garantito dalla normativa statale, strumentale a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti (sentenza n. 114 del 2011)'. (Allo stesso modo), anche l'ulteriore proroga della disciplina transitoria prevista dal citato art. 35, che, dopo l'entrata in vigore del d. lgs. n. 163 del 2006, consente alle imprese – seppure in via provvisoria – di partecipare ad appalti di lavori pubblici effettuati nel territorio della Regione Sardegna in assenza dei requisiti di qualificazione previsti dalla disciplina nazionale, interferisce con la tutela della concorrenza, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.".
Né vale eccepire che la Regione è dotata di competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di esclusivo interesse regionale, visto che essa deve essere esercitata "in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali (…), nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali" (art. 3 dello Statuto speciale di autonomia). Infatti, "per costante giurisprudenza costituzionale, le disposizioni del Codice degli appalti – d.lgs. n. 163 del 2006 – per la parte in cui sono correlate all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ed alla materia tutela della concorrenza, vanno (…) ascritte, per il loro stesso contenuto d'ordine generale, all'area delle norme fondamentali di riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea (sentenza n. 144 del 2011), che costituiscono limite alla potestà legislativa primaria della Regione (sentenza n. 184 del 2011)".

2.3.1.3.2. *Segue*. La scelta del contraente e l'affidamento *in house*

Nel corso del 2013, è stata fatta oggetto di censura da parte del Governo la legge della Regione Campania n. 1/2012, nella parte in cui ha introdotto nella legislazione regionale in materia di lavori pubblici la previsione che i bandi di gara effettuati con il criterio dell'offerta più vantaggiosa dovessero stabilire che, nel caso di valutazione paritaria di più concorrenti, dovessero essere preferite le imprese che caratterizzate da un radicamento nel territorio campano secondo i criteri stabiliti dalla stessa disposizione. Tuttavia, la Corte "ha ripetutamente chiarito – *ex multis*, sentenze n. 411 del 2008 e n. 401 del 2007 – che la fase di aggiudicazione degli appalti attiene alla 'tutela della concorrenza' e, pertanto, spetta al legislatore statale, in via esclusiva, disciplinare tanto le procedure di affidamento, quanto i criteri di valutazione dell'offerta, confermando in questo senso quanto espressamente stabilito dall'art. 4, comma 3, del decreto legislativo n. 163 del 2006, ove si afferma che le Regioni 'non possono prevedere una disciplina diversa da quella del presente codice in relazione [tra l'altro] ai criteri di aggiudicazione'. (…) la normativa censurata esprime una preferenza per le imprese radicate in uno specifico territorio e, dunque, anche sotto questo profilo è di ostacolo alla concorrenza, la cui tutela esige piuttosto di allargare la platea degli operatori economici (cosiddetta "concorrenza nel mercato") e, in ogni caso, impone la parità di trattamento di questi ultimi (cosiddetta "concorrenza per il mercato"). La disposizione oggetto di censura, dunque, viola per molteplici aspetti l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., relativo alla competenza statale in ordine alla tutela della concorrenza".
Di analogo tenore sono le conclusioni cui giunge la Corte con la sentenza n. 46, in cui è venuto in rilievo l'art. 3-bis del d.l. n. 138 del 2011 (ivi introdotto dall'art 25, comma 1, lettera a), del d.l. n. 1 del 2012, come risultante a seguito della legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27), con il quale si sono rideterminate le modalità di organizzazione e affidamento dei servizi pubblici locali. In particolare, la Corte ha ricondotto, anche in applicazione del criterio della prevalenza, alla materia della tutela della concorrenza la disposizione che stabilisce che "in sede di affidamento del servizio mediante procedura ad evidenza pubblica, l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione costituisce elemento di valutazione dell'offerta".
Del pari esente da censure è andata un'altra norma della medesima disposizione, con cui il legislatore statale ha stabilito che, a decorrere dal 2013, l'applicazione per i servizi pubblici locali, delle procedure di affidamento ad evidenza pubblica da parte di Regioni, Province e Comuni o degli

enti di governo locali o del bacino costituisca elemento di valutazione della "virtuosità" ai fini del loro concorso al Patto di stabilità interno. Infatti, secondo il giudice delle leggi tale tecnica "premiale" avrebbe "il pregio di non privare le Regioni e gli altri enti territoriali delle loro competenze e di limitarsi a valutare il loro esercizio ai fini dell'attribuzione del 'premio', ovvero della coerenza o meno alle indicazioni del legislatore statale, che ha agito nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di concorrenza. Infatti, 'grazie alla tecnica normativa prescelta i principi di liberalizzazione presuppongono che le Regioni seguitano ad esercitare le proprie competenze in materia di regolazione delle attività economiche'. Ne consegue, dunque, che le Regioni 'non risultano menomate nelle, né tantomeno private delle, competenze legislative e amministrative loro spettanti, ma sono orientate ad esercitarle in base ai principi indicati dal legislatore statale, che ha agito nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia della concorrenza' (sentenza n. 8 del 2013)".

Infine, la stessa sentenza n. 46 affronta altre due questioni di legittimità costituzionali di rilievo concernenti i servizi pubblici locali. Oltre ad un'altra censura regionale proposta avverso un ulteriore meccanismo premiale (v. *C.i.d.*, par. 4), la quale pure è stata dichiarata non fondata, la ricorrente ha espresso doglianze nei confronti della norma che stabilisce l'assoggettamento delle società affidatarie *in house* al Patto di stabilità interno, sostanzialmente riproponendo "il dettato della prima parte della lettera a) del comma 10 dell'art. 23-bis del medesimo decreto- legge (come modificato dall'art. 15, comma l, del d.l. n. 135 del 2009), dichiarato costituzionalmente illegittimo da questa Corte con sentenza n. 325 del 2010".

La Corte, tuttavia, ritiene che i due casi non siano analoghi e che, perciò, non sia "questa la corretta interpretazione da attribuire alla disposizione impugnata", per la quale anzi occorre ricercare un'interpretazione conforme a Costituzione. Nel caso della sentenza n. 325 del 2010, "la disposizione legislativa, prevedendo l'adozione, da parte del Governo, di un atto regolamentare in una materia di legislazione concorrente violava il comma sesto dell'art. 117 Cost. Ma, ed è questa l'erronea prospettazione della ricorrente, con la citata sentenza non si è certo affermato che, in mancanza del previsto regolamento, le società *in house* non fossero assoggettate al patto di stabilità interno, (in quanto) una diversa disciplina che favorisca le società *in house* rispetto all'aggiudicante Amministrazione pubblica si potrebbe porre in contrasto con la stessa disciplina comunitaria, in quanto verrebbe a scindere le due entità e a determinare un ingiustificato *favor* nei confronti di questo tipo di gestione dei servizi pubblici dato che il bilancio delle società *in house* non sarebbe soggetto alle regole del patto di stabilità interno. Le suddette regole, invece, debbono intendersi estese a tutto l'insieme di spese ed entrate dell'ente locale".

Ancora, "nel comma 10 dell'art. 23-bis si prevedeva il ricorso, da parte del Governo, ad uno o più regolamenti di cui all'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, cioè ad un atto di normazione secondaria generale ed astratto, idoneo a determinare, nel rispetto dei principi che regolano la gerarchia delle fonti di produzione del diritto, innovazioni nella materia. Invece, nella disciplina legislativa attualmente impugnata ed in quella cui questa fa riferimento si prevede il ricorso ad un decreto ministeriale che, per quello che costituisce il suo oggetto, ha la natura di atto non regolamentare. Mentre, difatti, nel comma 10 dell'art. 23-bis si precisava che il regolamento avrebbe avuto come oggetto quello di 'prevedere l'assoggettamento dei soggetti affidatari così detti *in house* di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno', con possibilità, quindi, di dettare regole che disciplinassero anche nel merito questo assoggettamento o che, in ogni caso, potessero, nel limite del rispetto di quanto contenuto nella legge che lo prevedeva, determinare innovazioni normative, nella disposizione legislativa cui rinvia il censurato comma 5 dell'art. 3-bis è previsto che il decreto ministeriale definisca esclusivamente le 'modalità e la modulistica' dell'assoggettamento al patto di stabilità. Si tratta, quindi, di un atto che non ha contenuti normativi, ma che adempie esclusivamente ad un compito di coordinamento tecnico, volto ad assicurare l'uniformità degli atti contabili in tutto il territorio nazionale".

La questione connessa all'affidamento dei servizi pubblici locali viene in considerazione anche nella sentenza n. 229 (sulla c.d. spending review, per le cui ulteriori questioni in materia di società partecipate/controllate si rinvia al paragrafo dedicato), nella quale (fra l'altro) le Regioni ricorrenti censuravano alcune disposizioni statali perché avrebbero in sostanza re-introdotto una disciplina in grado di limitare l'affidamento *in house* dei servizi pubblici locali nonostante la contraria volontà popolare espressa col referendum del giugno 2011. La Corte, tuttavia, ritiene che la censura muova da un erroneo presupposto, in quanto i servizi pubblici locali non sono ricompresi nell'ambito di applicazione della norma e, perciò, la dichiara infondata.
Sempre in riferimento ai servizi pubblici locali, occorre menzionare la sentenza n. 50, con cui il Governo ha impugnato una disposizione di legge della Regione Abruzzo, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., perché prevede un mero "parere obbligatorio ma non vincolante da parte dell'ente pubblico affidante sul gestore *in house* del servizio e (il) rispetto dell'autonomia gestionale del soggetto affidatario", delineando così "un sistema che svuota di contenuto il c.d. controllo analogo e, quindi, aggira il divieto di affidamento del servizio "*in house*" solo in via eccezionale e i principi generali del diritto comunitario, tra cui la non discriminazione, la parità di trattamento, la trasparenza". La Corte, nell'accogliere la censura, ricorda infatti che la giurisprudenza europera "ha affermato che sul soggetto concessionario deve essere esercitato 'un controllo che consente all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni. Deve trattarsi di una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti' (sentenza 13 ottobre 2005, in causa C-458/03, Parking Brixen). Ciò non significa che siano annullati tutti i poteri gestionali dell'affidatario *in house*, ma che la 'possibilità di influenza determinante' è incompatibile con il rispetto dell'autonomia gestionale, senza distinguere – in coerenza con la giurisprudenza comunitaria – tra decisioni importanti e ordinaria amministrazione".

2.3.1.3.3. *Segue*. I lavori pubblici di interesse regionale/provinciale

E' noto che la Corte costituzionale, dopo l'entrata in vigore del Titolo V n.f., si è più volte occupata del problema concernente la contemporanea sussistenza della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e di quella primaria in materia di "lavori pubblici di interesse regionale/provinciale" prevista in alcuni Statuti speciali (sul punto, anche la sentenza n. 36, commentata nel par. 2.3.1.3.1.)
Da questo punto di vista, nel 2013, viene in rilievo la sentenza n. 187, con cui la Corte risolve le censure rivolte dal Governo a due disposizioni di legge della P.A. Trento in tema di parametri utilizzati ai fini della determinazione dei compensi per attività professionali per i servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, di determinazione di schemi-tipo di bandi e di modalità di valutazione della congruità delle offerte.
Le censure (che vengono tutte accolte dalla Corte) costituiscono invero l'*occasio* per richiamare la giurisprudenza costituzionale sulle "linee fondamentali del riparto delle competenze legislative nel settore dei lavori pubblici tra Stato ed enti territoriali ad autonomia differenziata", che occorre qui brevemente riepilogare. Infatti, la "Corte ha già avuto modo di affermare che, in presenza di specifica attribuzione statutaria in tale ambito materiale, non contemplando il titolo V della parte seconda della Costituzione la materia 'lavori pubblici', trova applicazione – secondo quanto previsto dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – la specifica previsione statutaria, in quanto norma di maggior favore per l'ente dotato di autonomia speciale (*ex plurimis*, sentenze n. 114 del 2011; n. 221 del 2010); e ciò anche con espresso riferimento alla Provincia autonoma di Trento resistente nel presente giudizio (sentenze n. 74 del 2012; n. 45 del 2010). Ciò implica, tuttavia, che il parametro di maggior favore – quello statutario – venga applicato nella sua interezza, con il corollario, cioè, dei limiti previsti dallo stesso statuto di autonomia. Ne consegue che la legislazione regionale o provinciale degli enti dotati di autonomia particolare non è libera di esplicarsi senza vincoli, atteso che gli stessi statuti speciali prevedono limiti che si applicano anche alle competenze legislative

primarie (tra le tante, sentenze n. 74 del 2012; n. 114 del 2011; n. 221 e n. 45 del 2010; n. 411 del 2008)". Tali limiti, nel caso *de quo*, sono costituiti (art. 4 dello Statuto) dal rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, dagli obblighi internazionali, nonché dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.
"In questa prospettiva, vengono in rilievo, anzitutto, i limiti derivanti dal rispetto dei principi della tutela della concorrenza e dunque le disposizioni contenute nel Codice degli appalti pubblici, che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste dal diritto dell'Unione europea. Pertanto, in tale ambito, la disciplina regionale non può avere un contenuto difforme da quella prevista, in attuazione delle norme comunitarie, dal legislatore nazionale e, quindi, non può alterare negativamente il livello di tutela assicurato dalla normativa statale (sentenza n. 221 del 2010)".
Non solo. "Il legislatore provinciale deve osservare i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, tra i quali sono ricompresi anche quelli afferenti la disciplina di istituti e rapporti privatistici relativi, soprattutto, alla fase di conclusione ed esecuzione del contratto di appalto, che deve essere uniforme sull'intero territorio nazionale, in ragione della esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza (sentenza n. 221 del 2010)".

2.3.1.4. Le Autorità amministrative indipendenti con compiti di regolazione del mercato
La sentenza n. 41 ha avuto ad oggetto le funzioni conferite all'Autorità di regolazione dei trasporti e ha dichiarato la questione sollevata dalla Regione Veneto infondata. Ciò che più rileva non sono tanto le competenze attribuite (per la lista delle quali si rinvia alla lettura del testo normativo e della sentenza) quanto la ricostruzione sistematica fornita dalla Corte, la quale ricorda che l'istituzione di una Autorità nazionale dei trasporti s'inscrive nel sistema di regolazione indipendente dei servizi di pubblica utilità, avviato con la legge 14 novembre 1995, n. 481 (Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità) e, come tale, è volta a realizzare un mercato concorrenziale nei servizi di trasporto. Pertanto, "risulta chiaro che le disposizioni impugnate, pur avendo attinenza con la materia del trasporto pubblico locale, perseguono precipuamente una finalità di promozione della concorrenza e quindi afferiscono alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (*ex plurimis*, sentenza n. 325 del 2010), dato che l'istituzione dell'Autorità indipendente è, come si è visto, funzionale alla liberalizzazione dei pubblici servizi in tutti i comparti del trasporto, da quello ferroviario a quello aereo, da quello marittimo a quello autostradale". Ed è stato più volte affermato dalla Corte che "l'esercizio della competenza esclusiva e trasversale per la 'tutela della concorrenza' può intersecare qualsivoglia titolo di potestà regionale, seppur nei limiti necessari ad assicurare gli interessi cui essa è preposta, secondo criteri di adeguatezza e proporzionalità (*ex plurimis*, sentenze n. 325 del 2010, n. 452 del 2007, n. 80 e n. 29 del 2006, n. 222 del 2005)". Con particolare riguardo al caso dell'Autorità di regolazione dei trasporti, il giudice delle leggi dimostra (con riferimento tanto alle tariffe, quanto ai bandi di gara e alle commissioni giudicatrici) come la normativa statale debba andare esente da censure, in quanto le sue funzioni, "se intese correttamente alla luce della *ratio* che ne ha ispirato l'istituzione, non assorbono le competenze spettanti alle amministrazioni regionali in materia di trasporto pubblico locale, ma le presuppongono e le supportano".
In tema di Autorità amministrative indipendenti con compiti di regolazione del mercato si veda anche la sentenza n. 8 (par. 2.3.1.1.).

2.3.1.5. La sdemanializzazione. L'individuazione degli interessi qualificati, meritevoli di tutela rafforzata

La Regione Sardegna, con la l.r. n. 6/2012, ha – tra l'altro – previsto il ricorso alla trattativa diretta nel caso di immobili che siano stati sdemanializzati e che siano detenuti da privati cittadini i quali abbiano presentato istanza di sdemanializzazione.

Tale disposizione, "prevedendo la trattativa diretta a beneficio di coloro che detengano il bene – peraltro senza che la legge regionale precisi a quale titolo – e che abbiano presentato istanza di sdemanializzazione, attribuisce un privilegio irragionevole a tali soggetti, con riferimento a beni che (…) possono comunque costituire oggetto di un mercato competitivo. Questa ipotesi di trattativa diretta, dunque, restringe la concorrenza sul mercato dei beni immobili non funzionalmente utilizzabili dalla Regione e non adibiti ad abitazione, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (*ex multis*, sentenza n. 325 del 2010)".

Del pari, la disposizione viola l'art. 3 Cost., stante il fatto che "il soggetto che detenga il bene e che abbia presentato istanza di sdemanializzazione non è, (per ciò solo), portatore di un interesse qualificato, meritevole di una tutela rafforzata, che valga a giustificare un trattamento privilegiato rispetto alla generalità dei potenziali acquirenti dell'immobile, diversamente dal soggetto locatario dell'immobile adibito ad uso abitativo, stante la rilevanza costituzionale del diritto all'abitazione. Quest'ultima ipotesi è appositamente disciplinata da altra disposizione (regionale)".

2.3.1.6. L'operare congiunto delle potestà legislative statali esclusive in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente

La sentenza n. 228 dichiara costituzionalmente illegittima una disposizione di legge della Regione Molise, per contestuale violazione della competenza statale in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente. Secondo la previsione normativa, "la gestione del servizio idrico integrato è affidata all'Azienda speciale regionale Molise Acque, ente di diritto pubblico, la cui natura giuridica non può essere modificata". Nondimeno, la Corte ricorda di aver già chiarito che "'la disciplina dell'affidamento della gestione del servizio idrico integrato attiene (…) alle materie tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 187 del 2011; n. 128 del 2011; n. 325 del 2010; n. 142 del 2010; n. 307 del 2009; n. 246 del 2009)' (sentenza n. 62 del 2012)". Più in particolare, secondo la normativa statale di riferimento (comma 186-bis dell'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191), "alla legge regionale spetta soltanto disporre l'attribuzione delle funzioni delle soppresse Autorità d'ambito territoriale ottimale (AATO) (…) e non spetta, di conseguenza, provvedere direttamente all'esercizio di tali funzioni affidando la gestione ad un soggetto determinato (sent. n. 62 del 2012)". Al contrario, la legge molisana, "da un lato, esclude che l'ente individuato dalla Regione come successore delle competenze dell'AATO deliberi, con un proprio atto, le forme di gestione del servizio idrico integrato e provveda all'aggiudicazione della gestione del servizio; dall'altro, con disposizione che tiene luogo di un provvedimento, stabilisce essa stessa che il predetto servizio sia affidato specificamente alla citata azienda pubblica regionale, precisamente individuata dalla medesima legge regionale del Molise".

Il Governo ha, inoltre, invocato la medesima contestuale sussunzione del servizio idrico anche nella q.l.c. risolta dalla Corte con la sentenza n. 233, ma la censura è stata rigettata in ragione delle particolari competenze che ha la Provincia autonoma di Bolzano in materia, grazie alle disposizioni dello Statuto speciale.

2.3.2. Sistema tributario e contabile dello Stato

In plurime occasioni, la giurisprudenza costituzionale si è occupata della materia "sistema tributario e contabile dello Stato". Ad esempio, con la sentenza n. 121 ad essa è stata ricondotta la disciplina statale che prevede che, a decorrere dal 1° luglio 2012, non si procede all'accertamento, all'iscrizione a ruolo e alla riscossione dei crediti relativi ai tributi erariali, regionali e locali, qualora l'ammontare dovuto, comprensivo di sanzioni amministrative e interessi, non superi, per ciascun credito, l'importo di euro 30, con riferimento ad ogni periodo d'imposta. Né la stessa disposizione è censurabile in ragione del fatto che l'applicazione della norma impugnata determinerebbe una diminuzione del gettito dei tributi regionali "derivati" (e delle addizionali regionali su tributi erariali), in misura tale da compromettere lo svolgimento delle sue funzioni, stante la circostanza che nessuna prova di tale depauperamento è stata fornita dalla Regione ricorrente.

2.3.2.1. Il gettito tributario delle Regioni a Statuto speciale

L'art. 2, comma 4, del d.l. n. 1 del 2012, nel testo modificato dalla legge di conversione n. 27 del 2012, prevede la destinazione all'erario del maggior gettito derivante dall'aumento del contributo unificato stabilito dal comma 3 del medesimo articolo. Avverso tale disposto normativo ha proposto ricorso in via principale la Regione Siciliana in riferimento all'art. 36 del proprio Statuto speciale, alle correlate norme di attuazione (d.p.r. n. 1074/1965) e al principio di leale collaborazione.

La Corte, investita dell'impugnativa, ha dichiarato l'infondatezza della questione con la sentenza n. 42. In particolare, la Regione premetteva che "l'art. 36 dello statuto di autonomia speciale e l'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 prevedono la titolarità, a favore della Regione siciliana, di tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio (ad eccezione di alcuni specifici tributi). Dette disposizioni consentono una deroga a tale principio quando una legge statale attribuisce allo Stato il gettito di determinati tributi, in presenza di due condizioni tassative e cumulative: a) che si tratti di una entrata tributaria 'nuova'; b) che il relativo gettito sia destinato dalla legge alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime".

Stante la circostanza che "il contributo unificato ha natura di 'entrata tributaria erariale' ai sensi dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 (sentenze n. 143 del 2012 e n. 73 del 2005), (la) Regione siciliana (…) ritiene insussistente la seconda delle condizioni richieste dal predetto art. 2 e, cioè, la 'finalizzazione del tributo medesimo, non essendo in dubbio, quanto alla prima, che per 'nuova' entrata tributaria (la quale può essere riservata allo Stato, in virtù dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965) si deve intendere anche la maggiore entrata derivante da disposizioni legislative che aumentano le aliquote di tributi preesistenti (*ex plurimis*, sentenza n. 348 del 2000)".

La Corte, tuttavia, non aderisce alla prospettazione regionale, in quanto ritiene che "l'incremento del contributo sia interamente vincolato alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato stesso specificate nella legge" (fra cui, gli interventi urgenti in materia di giustizia, l'assunzione di personale di magistratura ordinaria, ecc.).

Sulla base delle stesse norme su menzionate, attributive di una speciale autonomia finanziaria alla Regione Sicilia, quest'ultima ha impugnato due disposizioni di legge statali (sentenza n. 97). La prima, di cui viene dichiarata l'illegittimità costituzionale, avrebbe devoluto l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile alle Province, ma la Corte osserva che "il legislatore statale non può disporre direttamente l'assegnazione alle Province del gettito dei tributi erariali riscossi nel territorio regionale siciliano. Viceversa, il gettito della predetta imposta sull'assicurazione riscosso sul territorio regionale spetta alla Regione siciliana, la quale provvederà con propria normativa e nell'ambito della propria autonomia a dare attuazione alla legislazione statale, eventualmente devolvendo le somme derivanti da tali entrate alle Province, come già era stato disposto con la legge regionale n. 2 del 2002, in attuazione dell'art. 60 del d.lgs. n. 446 del

1997". Né a tale conclusione potrebbe "opporsi che alla devoluzione delle entrate tributarie erariali a favore della Regione fanno eccezione le nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato, specificate nelle leggi medesime (art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965)", in quanto la disposizione impugnata non rientra in detta eccezione, non riscontrandosi "né la novità dell'entrata, né la specifica destinazione per finalità contingenti o continuative dello Stato".
La seconda dispone l'abrogazione dell'addizionale all'accisa sull'energia elettrica dovuta ai Comuni per le utenze ad uso domestico e alle Province per le utenze ad uso non abitativo, uniformando così gli enti locali delle autonomie speciali a quelli delle Regioni ordinarie. La Corte rigetta la doglianza regionale, sull'assunto che "al minor gettito derivante dalla novella legislativa si accompagna una corrispettiva riduzione del concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica". Pertanto, "la norma censurata non effettua alcuna riduzione delle risorse disponibili alla Regione siciliana, né l'esercizio delle funzioni che le competono risulta in alcun modo compromesso".

2.3.2.2. Atre questioni

Nella sentenza n. 77 viene dichiarata l'illegittimità costituzionale di una disposizione di legge della P.A. di Bolzano che prevede che "fermo restando il termine previsto dall'ordinamento regionale per l'approvazione del bilancio di previsione dei comuni, questi possono adottare provvedimenti in materia tributaria e tariffaria anche dopo l'adozione del bilancio di previsione, limitatamente alle materie sulle quali sono intervenute modificazioni legislative per l'anno di riferimento, ovvero altri atti normativi che incidono sulle modalità di applicazione del tributo o della tariffa". Ritiene infatti la Corte che la disposizione "è tale da consentire, anche senza vincoli quantitativi, la modifica di aliquote e tariffe oltre i termini di approvazione del bilancio di previsione (…), in contrasto con il principio di contestualità tra bilancio di previsione degli enti locali e fissazione di aliquote e tariffe desumibile dal comma 16 dell'art. 53 della legge n. 388 del 2000. E ciò, ancorché i termini cui riferire detto bilancio rimangano quelli fissati – peraltro, in modo coerente con la disciplina statale – dalla normativa provinciale, e cioè dal decreto del Presidente della Giunta regionale n. 4/L del 28 maggio 1999 e non già da quella statale di cui all'art. 151 del d.lgs. n. 267 del 2000".
Si segnala, altresì, la sentenza n. 153 in materia di IRAP.

2.4. Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (art. 117, comma 2, lett. *g)*, Cost.)

Il titolo competenziale dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali è venuto in rilievo nella sentenza n. 2, in cui una disposizione della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 12/2011 (Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri) è censurata perché include tra i componenti della "Consulta provinciale per l'immigrazione" anche "una persona in veste di rappresentante unico della Questura di Bolzano e del Commissariato del Governo per la provincia di Bolzano", configurando in tal modo − in forma autoritativa e unilaterale − nuove e specifiche funzioni a carico di organi o amministrazioni dello Stato, con conseguente compromissione del parametro costituzionale in parola[24].
Inoltre, con la sentenza n. 76, la Corte, richiamando le proprie sentenze n. 37 del 2005 e n. 147 del 2012, ha ribadito che "nell'attuale quadro normativo il personale scolastico è alle dipendenze dello Stato e non delle singole Regioni. Ne consegue che ogni intervento normativo finalizzato a dettare regole per il reclutamento dei docenti non può che provenire dallo Stato, nel rispetto della competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., trattandosi di norme che attengono alla materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato".

[24] La Corte richiama in senso conforme le sentenze n. 30 del 2006 e n. 134 del 2004.

Dacché è derivata l'illegittimità costituzionale della normativa regionale lombarda che ivi veniva in rilievo.

2.5. Ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale (art. 117, comma 2, lett. *h)*, Cost.)

Nel corso del 2013, la materia di competenza esclusiva statale su "ordine pubblico e sicurezza" è venuta principalmente in rilievo con la sentenza n. 118. La disposizione di legge della Regione Campania impugnata prevede che prevede che i consiglieri regionali che abbiano riportato condanna, anche non definitiva, per il delitto di cui all'art. 416-bis del codice penale (Associazione di tipo mafioso) restino sospesi dalla carica fino alla sentenza definitiva. La Corte la dichiara costituzionalmente illegittima per violazione del menzionato parametro, osservando di aver già "avuto modo di rilevare in più occasioni come (tali) misure (…) siano dirette ad assicurare la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, la tutela della libera determinazione degli organi elettivi, il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche allo scopo di fronteggiare una situazione di grave emergenza nazionale coinvolgente gli interessi dell'intera collettività (sentenze n. 352 del 2008 e n. 288 del 1993). L'obiettivo perseguito è segnatamente la prevenzione della delinquenza mafiosa o di altre gravi forme di pericolosità sociale fornite di alta capacità di inquinamento degli apparati pubblici (sentenza n. 25 del 2002), evitando la loro infiltrazione nel tessuto istituzionale locale (sentenze n. 372 del 2008, n. 288 del 1993 e n. 407 del 1992). L'evidenziato obiettivo vale a collocare il nucleo essenziale della disciplina in questione nell'ambito della materia ordine pubblico e sicurezza".

Conclusione, quest'ultima, estensibile anche alla disposizione campana impugnata, la quale, nell'introdurre "una disciplina più rigorosa, a fronte della quale il consigliere regionale condannato con sentenza non definitiva per associazione di tipo mafioso resta sospeso dalla carica sino alla sentenza definitiva (e, dunque, potenzialmente sine die)", si pone in contrasto con l'art 8 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, che limita la sospensione a un periodo di diciotto mesi, salvo che, entro tale periodo, intervenga una decisione, anche non definitiva, di rigetto dell'impugnazione in punto di responsabilità.

2.6. Giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa (art. 117, comma 2, lett. *l)*, Cost.)

La lett. *l)* dell'art. 117, comma 2, Cost. contempla una serie di titoli competenziali rimessi alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Fra di essi, un ruolo di primo piano è stato assunto negli ultimi anni dalla materia dell'ordinamento civile.

2.6.1. Ordinamento civile

Secondo la giurisprudenza costituzionale, l'ordinamento civile coinciderebbe con il limite del "diritto privato".

Da questo punto di vista, può citarsi la sentenza n. 162, nella quale viene in rilievo una normativa regionale (in materia di aviosuperfici) che regolava un istituto tipicamente codicistico, come quello della responsabilità in materia di sicurezza della pubblica incolumità, di uso del territorio e di tutela dell'ambiente per i piloti dei velivoli e ulteriori ipotesi a carico del gestore della aviosuperficie, per quanto riguarda le strutture facenti parte della stessa nella fase di decollo e di atterraggio dell'aeromobile. Dacché è derivata la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate.

Allo stesso modo, la Regione Basilicata ha travalicato la propria competenza nel prevedere con norma di legge che, nel caso in cui le strutture private accreditate del Servizio sanitario regionale siano inadempienti nel pagamento delle retribuzioni dovute al proprio personale, le aziende sanitarie, previa diffida a pagare, sospendono i pagamenti dovuti alle strutture private e, nel caso in cui permanga tale situazione, si sostituiscono alle stesse (sentenza n. 290). Infatti, "il profilo

rilevante ai fini della decisione esula dalla vicenda dell'accreditamento della struttura sanitaria, già conclusasi a monte della stipula della convenzione, afferendo piuttosto alla disciplina dei rapporti civilistici tra l'azienda committente ed il soggetto convenzionato".
Reca *vuluns* al medesimo parametro anche la previsione, da parte del legislatore della Regione Calabria, secondo cui non hanno effetto nei confronti della Regione Calabria le cessioni di credito che non siano accettate, prima della liquidazione della correlata spesa, dal dirigente della struttura regionale competente (sentenza n. 131, emessa all'esito di un giudizio in via incidentale). E' del tutto evidente che in tal caso il legislatore regionale abbia tentato di regolar un istituto tipicamente codicistico (i.e. la cessione del credito), né potrebbe ritenersi diversamente per un'altra disposizione di legge della Regione Calabria su cui si è pronunciata la sentenza n. 159 (anch'essa emessa all'esito di un giudizio in via incidentale), la quale avrebbe disposto l'inefficacia dei provvedimenti, dei contratti e degli accordi che comportassero spese a carico della Regione, ivi inclusi i deliberati delle assemblee delle società a partecipazione regionale, sino a che non fosse esistita un'autorizzazione nei modi legge ed un impegno contabile regolarmente registrato sul pertinente capitolo del bilancio di previsione.

2.6.1.1. Il rapporto di lavoro alle dipendenze di Regioni ed enti locali

Numerose questioni di legittimità costituzionale risolte nell'anno 2013 hanno avuto ad oggetto le discipline regionali del rapporto di lavoro alle dipendenze delle Regioni stesse, di loro enti o società o degli enti locali compresi nel territorio, dal punto di vista sia più strettamente giuridico che economico.
In ordine cronologico, viene in rilievo la sentenza n. 18, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una disposizione di legge della Regione Calabria, con cui si autorizzava la Giunta regionale a rinnovare fino ad un determinato termine, a domanda dell'interessato, i contratti di collaborazione al personale già assegnato all'Osservatorio del Turismo, attualmente in servizio presso il Dipartimento Turismo, Sport, Spettacolo e Politiche Giovanili per la gestione del sistema informativo turistico. La Corte ha nel caso di specie osservato che "la disciplina impugnata rientra nella materia dell'ordinamento civile, attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (e che) sono costituzionalmente illegittime le norme regionali che autorizzano le amministrazioni a disporre la proroga di contratti di collaborazione, in quanto 'una simile disposizione, attenendo ad uno degli aspetti della disciplina (di diritto privato) di tali contratti, vale a dire la loro durata, incide sulla materia dell'ordinamento civile' (sentenza n. 289 del 2012; in senso conforme, sentenza n. 170 del 2011)".
A proposito del pubblico impiego privatizzato, viene in rilievo anche la sentenza n. 77, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una disposizione di legge della P.A. di Bolzano, secondo cui "ai fini di un migliore coordinamento e snellimento della gestione delle materie di competenza di un componente di Giunta e dei compiti attribuiti nell'ambito di tali materie a enti strumentali della Provincia o a società controllate dalla stessa, è consentito il cumulo tra incarichi dirigenziali presso la Provincia e presso tali enti e società, salvo il rispetto delle particolari disposizioni per la copertura delle rispettive posizioni dirigenziale". Nella decisione, la Corte rileva che "non vi è dubbio sul fatto che la disciplina del rapporto lavorativo dell'impiego pubblico privatizzato è rimessa alla competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., in quanto riconducibile alla materia 'ordinamento civile', che vincola anche gli enti ad autonomia differenziata (cfr. sentenza n. 151 del 2010; sentenza n. 95 del 2007). Pertanto, la disciplina sul cumulo degli impieghi dettata dall'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 è regolamentazione del rapporto lavorativo e, dunque, rientra nella materia ordinamento civile di competenza esclusiva statale, rispetto alla quale la Provincia autonoma non può intervenire in senso diversamente conformativo, stabilendo essa stessa ipotesi di cumulo senza tenere conto dei criteri (e delle limitazioni) appositamente stabiliti dalla legislazione statale".

Allo stesso modo, con la sentenza n. 105, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa della Regione Abruzzo (che prevede la possibilità di conferire gli incarichi di dirigente di servizio sostituito ai dipendenti regionali appartenenti alla qualifica impiegatizia di categoria D entro il limite del 10%), avendo ravvisato la sua incompatibilità col d.lgs. n. 165 del 2001. In tal caso, tuttavia, il parametro dirimente viene individuato nella violazione dell'art. 97 Cost. Ancora, in termini analoghi a quest'ultima pronuncia, si veda la sentenza n. 130.
Sempre in tema di trattamento giuridico del personale regionale e di invasione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, si veda la sentenza n. 286, in cui vengono dichiarate costituzionalmente illegittime una serie di disposizioni della Regione Liguria che disciplinano il trattamento feriale del personale stesso.

2.6.1.2. *Segue*. Il trattamento economico dei dipendenti

E' bene preliminarmente avvertire che il trattamento economico dei dipendenti regionali (e degli enti locali) è venuto in rilievo anche con riferimento al titolo competenziale del coordinamento della finanza pubblica, cui, pertanto, pure si rinvia.
Nella sentenza n. 18 è stata dichiarata costituzionalmente illegittima la disposizione legislativa della Regione Calabria che rimetteva la definizione del trattamento economico dei dirigenti di Area Funzionale all'Ufficio di Presidenza.
Ciò, in quanto, "la disciplina del trattamento economico dei dirigenti di area funzionale deve essere ritenuta compresa nella materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Si deve, in proposito, richiamare l'art. 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), il quale dispone, al comma 4, che 'le pubbliche amministrazioni adempiono agli obblighi assunti con i contratti collettivi nazionali e integrativi'; inoltre il comma 3-quinquies dello stesso articolo aggiunge che 'le Regioni, per quanto concerne le proprie amministrazioni, e gli enti locali possono destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale e nei limiti dei parametri di virtuosità fissati per la spesa di personale dalle vigenti disposizioni, in ogni caso nel rispetto dei vincoli di bilancio e del patto di stabilità e di analoghi strumenti del contenimento della spesa'.
La norma impugnata (invece) non provvede allo stanziamento di eventuali risorse aggiuntive nei limiti sopra indicati, ma dispone, puramente e semplicemente, che l'intero trattamento economico dei dirigenti in questione sia determinato dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale".
Ancora, viene in rilievo la sentenza n. 19, con cui è stata dichiarata costituzionalmente illegittima (nonostante la sua sopravvenuta modifica – v. par. dedicato alla cessazione della materia del contendere) una disposizione di legge della Regione Liguria che, a certe condizioni, ammetteva che i dipendenti regionali potessero essere autorizzati all'utilizzo del mezzo proprio, consentendo il relativo rimborso spese. La Corte ha infatti ricordato di aver "costantemente ricondotto alla materia 'ordinamento civile' la disciplina sui rimborsi spese e sulla indennità di trasferta, quali componenti del 'trattamento economico' del dipendente pubblico regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 77 del 2011 e n. 95 del 2007): essa rientra, quindi, nella regolamentazione del contratto di diritto privato che lega tali dipendenti 'privatizzati' all'ente di appartenenza, dichiarando, conseguentemente, l'illegittimità della norma regionale che era intervenuta in materia (sentenza n. 77 del 2011)". Si segnala, inoltre, che le sentenze nn. 36 (*C.i.d.*, par. 7) e 228 (*C.i.d.*, par. 2) si esprimono in termini sostanzialmente identici sempre in riferimento all'utilizzo del mezzo proprio da parte del personale dipendente.
Sul trattamento economico del personale regionale in connessione con la potestà legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile, è altresì possibile segnalare le sentenze nn. 28 (sulla retribuzione dei dirigenti; v., in particolare, *C.i.d.*, par. 7); 218 (sul trattamento economico accessorio del personale assegnato agli uffici unici e sul riconoscimento di un incentivo economico in favore del personale regionale operante presso la struttura direzionale competente in materia di

finanze e patrimonio con compiti di natura estimativa; v., in particolare, *C.i.d.*, par. 5.1); 225 (sul ridimensionamento dei buoni pasto dei dipendenti per mezzo di una normativa statale) e 265 (la quale – emessa all'esito di un giudizio in via incidentale – ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione di legge della Regione Sicilia che riconosce al dipendente regionale il diritto di percepire in via cumulativa interessi in misura legale e rivalutazione monetaria nel caso di tardiva corresponsione delle somme spettanti a titolo di stipendio o di pensione).

2.6.1.3. Termini di prescrizione

Con la sentenza n. 18, viene risolta una q.l.c. proposta dal Governo nei confronti di una disposizione di legge della Regione Calabria, la quale prevede, tra l'altro, che l'esercizio dell'azione penale costituisca causa di interruzione della decorrenza del termine di prescrizione quinquennale previsto per il recupero dell'imposta sui carburanti per autotrazione.

La Corte aderisce, tuttavia, alla tesi prospettata dal ricorrente, secondo cui la disposizione indicata "violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., perché detta norme in materia di prescrizione e decadenza dei diritti, materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, in quanto inerente, sotto il profilo sostanziale, all'ordinamento civile e penale e, sotto il profilo processuale, alla definizione delle preliminari di merito nell'esercizio dell'azione davanti alle giurisdizioni. La norma è chiaramente riconducibile ad un ambito materiale di esclusiva competenza statale – l'ordinamento civile e penale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. – in cui la Regione non può emanare alcuna normativa, anche meramente riproduttiva di quella statale (sentenze n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006)".

2.6.1.4. I beni demaniali

Nella sentenza n. 22, la Corte dichiara non fondata la q.l.c. sollevata dal Governo nei confronti di una disposizione della Regione Liguria, secondo cui "i beni appartenenti al demanio marittimo possono essere assegnati in consegna ai sensi dell'art. 34 cod. nav. e 36 del regolamento per la navigazione marittima a comuni, province ed enti del settore regionale allargato per usi di pubblico interesse". Il Governo lamentava che la Regione avrebbe indebitamente ecceduto dalla sua competenza nella disciplina di una materia esclusivamente riservata allo Stato, in quanto la norma in esame risultava destinata a interessare il profilo dominicale del demanio marittimo.

Tuttavia, "l'assunto non è fondato, muovendo da una erronea premessa interpretativa. La norma impugnata non può essere interpretata come devolutiva alla Regione di esorbitanti attribuzioni 'dominicali' o di funzioni non ancora trasferite", atteso che essa, per mezzo di alcune disposizioni, ha espressamente limitato l'applicabilità della propria disciplina al demanio e al patrimonio della Regione Liguria e al demanio marittimo "qualora acquisito a seguito dell'attuazione del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85" (in tema di federalismo demaniale).

2.6.1.5. I lavori pubblici (la fase esecutiva)

Per giurisprudenza costante, mentre la fase dell'aggiudicazione dei contratti pubblici rientra nella competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, la fase dell'esecuzione è da ascrivere a quella, pure esclusiva statale, sull'ordinamento civile. Il principio è stato ribadito con la sentenza n. 137, con cui la Corte nuovamente "ha chiarito che le norme attinenti alla fase dell'esecuzione del contratto privatistico rientrano nella materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale, ad eccezione delle sole disposizioni di tipo meramente organizzativo o contabile (sentenza n. 401 del 2007)". Principio, questo, poi ribadito anche "con riguardo all'attività di collaudo, specificamente disciplinata dalla norma regionale qui censurata, sul presupposto che anche tale fase del procedimento ad evidenza pubblica è relativa all'esecuzione del contratto e, pertanto, rientra nella materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale (sentenza n. 431 del 2007)".

Dacché deriva che "la norma censurata (…) ben lungi dal limitarsi a disciplinare aspetti meramente organizzativi dell'attività di collaudo, si pone in contrasto con i princìpi ricordati, violando l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Non è fuor di luogo ricordare, infatti, che attraverso la regolamentazione della scelta dei collaudatori, la determinazione del loro compenso, la disciplina delle condizioni alle quali poter ricorrere a collaudatori esterni e finanche a collaudatori non iscritti nell'apposito albo, la norma piemontese definisce lo standard di professionalità dei collaudatori, condizionando in tal modo l'accuratezza del collaudo e, dunque, del controllo di corrispondenza dell'opera realizzata a quanto dedotto in contratto".

2.7. Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lett. *m)*, Cost.)

2.7.1. Le norme di semplificazione amministrativa

La Corte costituzionale, nel corso del 2013, ha avuto modo di ribadire un proprio costante orientamento secondo cui le norme di semplificazione amministrativa rientrano nella competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, Cost.

In questo contesto, è di particolare rilievo la sentenza n. 62, non tanto per la q.l.c. sottesa[25], quanto per i propri aspetti teorici, volti peraltro a ribadire la trasversalità della competenza prevista dalla lett. m) dell'art. 117, comma 2, Cost. Infatti, la Corte ricorda che "le norme di semplificazione amministrativa sono state ricondotte (…) alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in quanto anche l'attività amministrativa, può assurgere alla qualifica di prestazione (quindi, anche i procedimenti amministrativi in genere), della quale lo Stato è competente a fissare un livello essenziale a fronte di una specifica pretesa di individui, imprese, operatori economici ed, in generale, di soggetti privati (sentenze n. 207 e n. 203 del 2012)".

Il giudice delle leggi ricorda, poi, che "la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (…) non è una 'materia' in senso stretto, quanto una competenza del legislatore statale 'idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle' (sentenze n. 322 del 2009 e n. 282 del 2002).

Alla stregua di tali principi, deve riconoscersi che anche con la disciplina di semplificazione in esame il legislatore statale ha voluto dettare regole del procedimento amministrativo, valide in ogni contesto geografico della Repubblica, le quali, adeguandosi a canoni di proporzionalità e adeguatezza, si sovrappongono al normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Parte II della Costituzione (sentenza n. 207 del 2012)".

In particolare, nel caso di specie, la normativa sarebbe funzionale "ad agevolare l'iniziativa economica (art. 41, primo comma, Cost.), tutelando il diritto dell'interessato ad un sollecito esame, da parte della pubblica amministrazione competente, dei presupposti di diritto e di fatto che autorizzano l'iniziativa medesima (sentenza n. 203 del 2012)".

[25] Veniva impugnato, per contrasto con la competenza residuale regionale in materia di commercio, l'art. 41 del d.l. n. 5 del 2012, nella parte in cui prevede che "l'attività temporanea di somministrazione di alimenti e bevande in occasione di sagre, fiere, manifestazioni religiose, tradizionali e culturali o eventi locali straordinari, è avviata previa segnalazione certificata di inizio attività priva di dichiarazioni asseverate ai sensi dell'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e non è soggetta al possesso dei requisiti previsti dall'art. 71, comma 6, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59".

2.7.2. I livelli essenziali delle prestazioni e le competenze regionali residuali. La deroga di queste ultime per via dell'eccezionale situazioni di crisi economica

L'art. 60, commi 1 e 2, del d.l. n. 5 del 2012 prevede l'avvio della sperimentazione della "carta acquisti" (istituita con il d.l. n. 112/1998) nei comuni con più di 250.000 abitanti, rimettendo ad un decreto ministeriale la determinazione delle modalità esecutive.

E' bene ricordare che l'istituzione della carta acquisti era già stata oggetto di una sentenza piuttosto discussa (n. 10 del 2010), con cui la Corte aveva "eccezionalmente" ammesso l'intervento statale, soprattutto in ragione della fase di crisi sussistente in quel momento.

Alla luce di questo nuovo disposto normativo, la Regione Veneto ha impugnato la previsione su riportata e la Corte costituzionale, con la sentenza n. 62, ha confermato il proprio precedente orientamento. Il percorso argomentativo seguito poggia pressoché integralmente sul persistere della situazione di crisi che aveva giustificato il primo intervento.

In particolare, il giudice delle leggi, richiamando testualmente la sentenza n. 10/2010, ritiene che "una normativa posta a protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana, qual è quella oggetto delle disposizioni impugnate, benché incida sulla materia dei servizi sociali e di assistenza di competenza residuale regionale, deve essere ricostruita anche alla luce dei principi fondamentali degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., dell'art. 38 Cost. e dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Il complesso di queste norme costituzionali permette, anzitutto, di ricondurre tra i "diritti sociali" di cui deve farsi carico il legislatore nazionale il diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno – in particolare, alimentare – e di affermare il dovere dello Stato di stabilirne le caratteristiche qualitative e quantitative, nel caso in cui la mancanza di una tale previsione possa pregiudicarlo. Inoltre, consente di ritenere che la finalità di garantire il nucleo irriducibile di questo diritto fondamentale legittima un intervento dello Stato che comprende anche la previsione della appropriata e pronta erogazione di una determinata provvidenza in favore dei singoli".

La Corte prosegue, sostenendo che "l'intervento dello Stato (…) è stato ritenuto ammissibile (perché), oltre a rispondere ai principi di eguaglianza e solidarietà, present(a) caratteri di straordinarietà, eccezionalità e urgenza come quelli conseguenti alla situazione di crisi internazionale economica e finanziaria che ha investito il nostro Paese". *Mutatis mutandis*, "la norma in questa sede impugnata presenta gli stessi aspetti di quella oggetto del precedente citato, sia in relazione alle finalità di protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana, sia in relazione alla *situazione di estrema gravità in ordine alla crisi economica che ha investito il nostro paese i cui effetti, purtroppo, si sono ulteriormente aggravati rispetto a quelli già riconosciuti dalla sentenza n. 10 del 2010 per gli anni 2008 e 2009*" (corsivo aggiunto).

Invero, non è questo l'unico caso in cui la Corte ha legittimato una "torsione" del riparto delle competenze per via dell'eccezionale congiuntura economica negativa di questi anni. Basti pensare alla sentenza n. 273, con la quale la parte regionale ricorrente censurava l'istituzione, da parte di norma di legge statale, di un fondo per assicurare una finalità genericamente individuata nel concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale. Intervento, questo, che – secondo la Corte – "si (configura), appunto, come 'portato temporaneo della perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. e di imperiose necessità sociali, indotte anche dalla attuale grave crisi economica nazionale e internazionale' (sentenza n. 121 del 2010), che ben possono tutt'oggi essere ritenute giustificazioni sufficienti per legittimare l'intervento del legislatore statale limitativo della competenza legislativa residuale delle Regioni nella materia del trasporto pubblico locale, allo scopo, appunto, di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa (sentenza n. 232 del 2011)".

2.7.3. Norme generali sull'istruzione (art. 117, comma 2, lett. *n)*, Cost.)
Nell'anno oggetto della presente relazione, la Corte ha ribadito il proprio orientamento per quanto riguarda la "differenza esistente tra le norme generali sull'istruzione – riservate alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost. – e i principi fondamentali della materia istruzione, che l'art. 117, terzo comma, Cost. riserva alla legislazione dello Stato in materia di competenza legislativa concorrente" (sentenza n. 62).
La censura concretamente dedotta dalla Regione ricorrente riguarda una normativa statale, la quale prevede la rimessione dell'adozione di linee guida per il potenziamento delle istituzioni scolastiche ad un decreto del MIUR, previa intesa in Conferenza unificata. Tale disposizione è stata dalla Corte ricondotta alle "norme generali sull'istruzione" in applicazione del criterio della prevalenza della materia.
In ogni caso, il giudice delle leggi ricorda che "rientrano tra le norme generali sull'istruzione quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali. Sono, invece, espressione di principi fondamentali della materia dell'istruzione quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altra, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale (sentenze n. 147 del 2012, n. 92 del 2011 e n. 200 del 2009)".

2.8. Previdenza sociale (art. 117, comma 2, lett. *o)*, Cost.)
In riferimento al titolo competenziale esclusivo statale in materia di previdenza sociale, viene in rilievo la sentenza n. 98, con cui è dichiarata l'illegittimità costituzionale di una disposizione di legge della Regione Lombardia, la quale prevede che il possesso del requisito professionale per l'esercizio delle attività di commercio su aree pubbliche con concessioni dei posteggi, sia comprovato non solo dall'iscrizione all'INPS, ma anche dall'attestazione degli adempimenti contributivi minimi previsti da parte della previdenza sociale nazionale. Infatti, la necessità del requisito ulteriore (l'attestazione) "esula dalla invocata competenza regionale in tema di tutela e protezione sociale dei lavoratori, (perché) il legislatore regionale richiama ed utilizza del tutto impropriamente istituti tipici di previdenza sociale, congegnati dallo Stato (nell'esercizio della sua competenza esclusiva) appunto per soddisfare altre finalità".

2.9. Legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, comma 2, lett. *p)*, Cost.)

2.9.1. La "riforma delle Province" e la decretazione d'urgenza
Sulla base dell'argomento della riduzione dei costi della politica (su cui v. anche il par. espressamente dedicato nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica), ampiamente agitato nell'attuale dibattito politico, il legislatore statale è stato indotto a varare un'ampia riforma delle Province (art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 20-bis, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, e degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012), su cui la Corte si è pronunciata con la sentenza n. 219. Invero, la pronuncia aveva ad oggetto anche altre

questioni, ma la centralità di quella concernente le Province induce a ridurre la trattazione esclusivamente a questa censura.
E' bene premettere che l'intervento normativo statale ha, in sostanza, (1) modificato la normativa in tema di funzioni delle Province e in tema di organi delle stesse (eliminando la Giunta, prevedendo che il Consiglio sia composto da non più di dieci membri eletti dagli organi elettivi dei Comuni e disponendo che il Presidente della Provincia sia eletto dal Consiglio provinciale); (2) previsto la soppressione delle Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, disponendo la contestuale istituzione delle relative Città metropolitane; (3) disciplinato gli organi e le funzioni delle Città metropolitane.
Tuttavia, la regolazione così sommariamente descritta è stata sospesa dall'art. 1, comma 115, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2013), prevendendo però la nomina di un Commissario straordinario laddove, nelle more della proroga, si verificasse la scadenza naturale del mandato degli organi delle province.
La Corte ha dichiarato l'impianto normativo costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 77 Cost., in quanto si sarebbe fatto ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza per una riforma ordinamentale, la quale è del tutto incompatibile con la concezione dell'eccezionale strumento attribuito al Governo per esercitare, in casi circoscritti e limitati, la funzione legislativa.
Infatti, secondo la Corte, "si tratta di una riforma complessiva di una parte del sistema delle autonomie locali, destinata a ripercuotersi sull'intero assetto degli enti esponenziali delle comunità territoriali, riconosciuti e garantiti dalla Costituzione" ed è, perciò, "appena il caso di rilevare che si tratta di norme ordinamentali, che non possono essere interamente condizionate dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sulle stesse nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell'art. 77 Cost., concepiti dal legislatore costituente per interventi specifici e puntuali, resi necessari e improcrastinabili dall'insorgere di casi straordinari di necessità e d'urgenza".
Pertanto, "la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un caso straordinario di necessità e d'urgenza".
Del resto, lo stesso legislatore ha implicitamente confermato la contraddizione, sospendendo la disciplina. Infatti, "non risulta chiaro se l'urgenza del provvedere – anche e soprattutto in relazione alla finalità di risparmio, esplicitamente posta a base del decreto-legge, come pure del rinvio – sia meglio soddisfatta dall'immediata applicazione delle norme dello stesso decreto oppure, al contrario, dal differimento nel tempo della loro efficacia operativa. Tale ambiguità conferma la palese inadeguatezza dello strumento del decreto-legge a realizzare una riforma organica e di sistema, che non solo trova le sue motivazioni in esigenze manifestatesi da non breve periodo, ma richiede processi attuativi necessariamente protratti nel tempo, tali da poter rendere indispensabili sospensioni di efficacia, rinvii e sistematizzazioni progressive, che mal si conciliano con l'immediatezza di effetti connaturata al decreto-legge, secondo il disegno costituzionale".
Alle rilevate censure di costituzionalità si aggiunge quella concernente l'art. 133, primo comma, Cost., che disciplina il procedimento per la modificazione delle singole circoscrizioni provinciali, la quale deve essere "il frutto di iniziative nascenti dalle popolazioni interessate, tramite i loro più immediati enti esponenziali, i Comuni, non il portato di decisioni politiche imposte dall'alto".
Pertanto, "esiste una incompatibilità logica e giuridica (…) tra il decreto-legge, che presuppone che si verifichino casi straordinari di necessità e urgenza, e la necessaria iniziativa dei Comuni, che certamente non può identificarsi con le suddette situazioni di fatto, se non altro perché l'iniziativa non può che essere frutto di una maturazione e di una concertazione tra enti non suscettibile di assumere la veste della straordinarietà, ma piuttosto quella dell'esercizio ordinario di una facoltà

prevista dalla Costituzione, in relazione a bisogni e interessi già manifestatisi nelle popolazioni locali".
In materia di ordinamento degli enti locali, si veda anche la sentenza n. 229 sul decreto c.d. spending review (par. 3.7.3.2.).

2.10. Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, comma 2, lett. *s)*, Cost.)

2.10.1. Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Interferenze con la "caccia"

Dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V, la giurisprudenza costituzionale ha avuto molteplici occasioni per occuparsi del titolo competenziale della "tutela dell'ambiente" e, nonostante si siano registrati molteplici "variazioni sul tema", sembra continuare a rimanere valido l'originario orientamento espresso nella sentenza n. 407 del 2002, che in questa sede occorre brevemente richiamare.
In quella pronuncia, il giudice delle leggi ha ritenuto che "non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come 'materie' in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie (cfr. sentenza n. 282 del 2002). In questo senso l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una 'materia in senso tecnico, qualificabile come 'tutela dell'ambiente', dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. In particolare, dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come 'valore' costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia 'trasversale', in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (cfr., da ultimo, sentenze n. 507 e n. 54 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998)".
Da tale premessa e dall'analisi dei lavori preparatori relativi alla lettera s) del nuovo art. 117 della Costituzione, la Corte ricava "che l'intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato 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. In definitiva, si può quindi ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, *ulteriori esigenze* rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato".
Secondo questo insegnamento giurisprudenziale, per quanto successivamente "emendato" in parte con altre pronunce, sarebbero pertanto ammissibili interventi legislativi regionali rivolti a fornire una tutela "*in melius*" del valore-ambiente. Tale orientamento è stato, peraltro, confermato anche nella sentenza n. 139 in materia di caccia. Su quest'ultima materia, rimessa alla competenza regionale residuale, ma incisa anche dalla competenza in materia di tutela dell'ambiente, si vedano altresì le sentenze nn. 90 e 189, che si ricollegano a una precedente pronuncia (n. 105 del 2012), con cui si è affermata l'illegittima adozione del calendario venatorio con disposizione legislativa anziché con un provvedimento amministrativo, come richiesto dalla normativa statale di riferimento. Infine, in materia di caccia e tutela dell'ambiente per l'anno 2013, si vedano le sentenze nn. 193 (sul tema dell'addestramento dei cani); 301 (con cui viene dichiarata l'illegittimità costituzionale di parecchie disposizioni della legge della Regione Campania n. 26/2012, recante "Norme per la protezione della fauna selvatica e disciplina dell'attività venatoria in Campania"); 142 (emessa all'esito di un giudizio in via incidentale, con cui è dichiarata l'illegittima

costituzionale di una disposizione di legge della Regione Abruzzo che prevede un unico ambito di caccia regionale in luogo di quelli subprovinciali prescritti dalla normativa statale).

2.10.1.1. Le valutazioni ambientali

La sentenza n. 58 sembra costituire diretta emanazione dell'orientamento giurisprudenziale in materia di tutela dell'ambiente appena richiamato nel paragrafo che precede, laddove si pensi che venivano ivi in considerazione due speculari (e opposte) previsioni di una legge della Regione Veneto. Da un lato, era censurata una disposizione che stabiliva l'esenzione dalla VAS in ipotesi in cui essa è invece imposta dal Codice dell'ambiente; dall'altro, il Governa si doleva della circostanza che, con altra previsione normativa, contemplava ulteriori ipotesi di VAS rispetto a quelle stabilite dallo stesso atto legislativo. Nel motivare la fondatezza della prima questione e l'infondatezza della seconda, la Corte sostiene che "la disciplina della VAS spetta allo Stato; tuttavia, se non compete alla Regione la sottrazione alla VAS di quanto in base alla normativa statale vi è invece soggetto, non vale la regola opposta. L'art. 3-quinquies, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 consente alle Regioni di 'adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravi procedimentali'. Nella parte in cui ammette un intervento del legislatore regionale, ampliativo del livello di protezione accordato agli interessi ambientali, l'art. 3-quinquies riflette il principio affermato (dalla) Corte (…), secondo il quale è consentito alla legge regionale incrementare gli standard di tutela dell'ambiente, quando essa costituisce esercizio di una competenza legislativa della Regione e non compromette un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 66 del 2012, n. 225 del 2009, n. 398 del 2006, n. 407 del 2002)".

Con riferimento alle valutazioni ambientali, si segnala, altresì (1) la sentenza n. 93, la quale, in applicazione dei criteri su esposti, giudica della legittimità costituzionale di plurime disposizioni della legge organica in materia di VIA della Regione Marche (l.r. n. 3/2012); (2) le sentenze nn. 145 e 246, in cui entrambe le normative regionali impugnate sfuggono alle censure di costituzionalità, in quanto il regime di proroga delle attività di cava ivi previsto non pone in discussione l'espletamento della VIA, nei casi in cui è prevista dalle disposizioni statali; (3) la sentenza n. 178, con cui viene dichiarata l'illegittimità costituzionale di tre disposizioni di legge della Regione Liguria, le quali, in contrasto con le norme del Codice dell'ambiente in materia di VAS, prevedevano l'esonero dalla verifica di assoggettabilità alla VAS nei casi di scarsa rilevanza dell'impatto ambientale; l'obbligo del deposito della documentazione inerente alle istanze per la verifica di assoggettabilità a VIA presso i Comuni interessati, senza che però ne fosse dato avviso nell'albo pretorio degli stessi Comuni; le modalità della pubblicazione dell'esito della procedura di assoggettabilità a VIA, omettendo di disporla anche sul sito web della Regione; (4) la sentenza n. 251, in cui sono censurate tre disposizioni di legge della Regione Veneto: la prima, perché, nel prevedere che l'apertura e una serie di variazioni degli esercizi di vicinato e delle strutture di vendita di dimensioni medie e grandi siano soggetti a SCIA o ad autorizzazione da richiedere al SUAP, escluderebbe implicitamente l'esperimento della VAS o delle altre valutazioni ambientali nei casi in cui sarebbero previste dalla disciplina statale, ma la Corte ritiene che il tenore letterale della disposizione non abiliti l'Amministrazione in tal senso; la seconda è dichiarata costituzionalmente illegittima perché restringe il campo di applicazione della disciplina della VIA, limitandolo alle sole grandi strutture aventi superficie di vendita oltre i 2.500 mq, mentre la disciplina statale prevede un limite inferiore; la terza è impugnata perché, nel prevedere che gli interventi sulle strutture di vendita a rilevanza regionale siano soggetti a un accordo di programma ex art. 34 d.lgs. 267/2000, anche in variante urbanistica e ai piani territoriali e d'area, implicitamente permetterebbe varianti ai piani paesaggistici al di fuori delle procedure previste dalla legislazione statale, ma, anche in questo caso, la Corte ritiene che nulla abiliti a tale interpretazione; (5) la sentenza n. 300 su alcune ipotesi di esenzione dalla verifica di assoggettabilità a VIA; (6) la sentenza n. 188 (emessa all'esito di un

giudizio in via incidentale), la quale dichiara l'illegittimità costituzionale di una disposizione di legge della Regione Sardegna che prevede, in contrasto con la normativa statale di riferimento, l'esonero dalla VIA per gli impianti eolici con potenza complessiva inferiore o uguale a 60 Kw.
Di particolare rilievo è, poi, la sentenza n. 81 (emessa nell'ambito di un giudizio in via incidentale), in tema di soggetto competente ad adottare la determinazione finale della valutazione ambientale (nel caso di specie, la VIA). Secondo la Corte, "la separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione amministrativa (…) costituisce un principio di carattere generale, che trova il suo fondamento nell'art. 97 Cost. L'individuazione dell'esatta linea di demarcazione tra gli atti da ricondurre alle funzioni dell'organo politico e quelli di competenza della dirigenza amministrativa, però, spetta al legislatore. A sua volta, tale potere incontra un limite nello stesso art. 97 Cost.: nell'identificare gli atti di indirizzo politico amministrativo e quelli a carattere gestionale, il legislatore non può compiere scelte che, contrastando in modo irragionevole con il principio di separazione tra politica e amministrazione, ledano l'imparzialità della pubblica amministrazione. Con la disposizione censurata, il legislatore regionale ha attribuito alla Giunta il potere di decidere sulla valutazione di impatto ambientale di interesse provinciale o regionale; tuttavia, tale potere decisionale deve tener conto, per espressa previsione legislativa, dell'attività istruttoria svolta dai dirigenti regionali. La scelta realizzata dal legislatore regionale determina una divisione di competenze tra la Giunta e i dirigenti regionali che non appare irragionevole, anche in considerazione della particolare complessità della VIA. In quest'ultimo atto, infatti, a verifiche di natura tecnica circa la compatibilità ambientale del progetto, che rientrano nell'attività di gestione in senso stretto e che vengono realizzate nell'ambito della fase istruttoria, possono affiancarsi e intrecciarsi complesse valutazioni che – nel bilanciare fra loro una pluralità di interessi pubblici quali la tutela dell'ambiente, il governo del territorio e lo sviluppo economico – assumono indubbiamente un *particolare rilievo politico*" (corsivo aggiunto).

2.10.1.2. La gestione dei rifiuti

La gestione dei rifiuti costituisce il principale oggetto della sentenza n. 285. Nella pronuncia, la Corte richiama dapprima il proprio orientamento consolidato sull'inquadramento del settore stesso, ricordando che "la gestione dei rifiuti è ascrivibile alla materia della 'tutela dell'ambiente e dell'ecosistema' riservata, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla legislazione esclusiva dello Stato (*ex multis*, sentenze n. 54 del 2012, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 331 e n. 278 del 2010, n. 61 e n. 10 del 2009). In questo ambito, 'non può riconoscersi una competenza regionale in materia di tutela dell'ambiente', anche se le Regioni possono stabilire 'per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze livelli di tutela più elevati', pur sempre nel rispetto 'della normativa statale di tutela dell'ambiente' (sentenza n. 61 del 2009). Al contempo, 'i poteri regionali non possono consentire, sia pure in nome di una protezione più rigorosa della salute degli abitanti della Regione medesima, interventi preclusivi suscettibili (…) di pregiudicare, insieme ad altri interessi di rilievo nazionale, il medesimo interesse della salute in un ambito territoriale più ampio' (sentenza n. 54 del 2012)".
In questo contesto, la norma regionale si palesa come illegittima, posto che "dispone, con riferimento al ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti speciali non pericolosi, un divieto generale di realizzazione e utilizzazione sull'intero territorio regionale di impianti di trattamento a caldo per lo smaltimento dei rifiuti (quali incenerimento, termovalorizzazione, pirolisi o gassificazione)".
Infatti, "la norma regionale preclude allo Stato, con procedure difformi da quelle disposte dalla norma statale, di individuare impianti di preminente interesse nazionale con la tecnica del trattamento a caldo dei rifiuti nell'intera Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. Tale divieto impedisce la realizzazione delle finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale, indicate dalla norma statale. (…) 'la comprensibile spinta, spesso presente a livello locale, ad ostacolare insediamenti che gravino il rispettivo territorio degli oneri connessi

(secondo il noto detto "not in my back-yard"), non può tradursi in un impedimento insormontabile alla realizzazione di impianti necessari per una corretta gestione del territorio e degli insediamenti al servizio di interessi di rilievo ultraregionale' (sentenza n. 62 del 2005)".
Sulla gestione dei rifiuti e, in particolare, dei materiali da scavo provenienti da piccoli cantieri, v. sentenza n. 300 (*C.i.d.*, par. 5).

2.10.1.3. Il concorso di competenze e la prevalenza della materia ambientale
Come è ben noto, la trasversalità della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente implica che molto spesso un certo ambito materiale risulti inciso da competenze ulteriori rispetto a quest'ultima.
Da questo punto di vista, è di particolare interesse la sentenza n. 28, la quale comunque richiama un precedente e consolidato indirizzo giurisprudenziale in materia di acque minerali e termali.
Nel caso di specie, è oggetto di impugnazione una disposizione di legge della Regione Campania, che in sostanza prevede una proroga delle concessioni di utilizzazione delle acque minerali e termali giunte al termine, senza l'espletamento delle procedure previste per la scelta del concessionario e neppure di quelle relative alla compatibilità ambientale (garanzia del minimo deflusso vitale del corpo idrico e VIA). Carenze, queste, che ne determinano l'illegittimità costituzionale sulla base delle considerazioni che seguono.
Secondo la Corte, "la garanzia del minimo deflusso vitale del corpo idrico, in quanto volta ad evitare l'esaurimento della fonte, deve ritenersi concernere la 'conservazione' del bene acqua e non il mero utilizzo della stessa, con la conseguenza che la relativa disciplina deve considerarsi attratta nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., relativa alla tutela dell'ambiente. Sul punto va richiamata la giurisprudenza (della) Corte (sentenza n. 1 del 2010), secondo cui il riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di acque dipende dalla 'distinzione tra uso delle acque minerali e termali, di competenza regionale residuale, e tutela ambientale delle stesse acque, che è di competenza esclusiva statale, ai sensi del vigente art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione. Si tratta di un evidente concorso di competenze sullo stesso bene (le acque minerali e termali), competenze che riguardano, per quanto attiene alle Regioni, l'utilizzazione del bene e, per quanto attiene allo Stato, la tutela o conservazione del bene stesso (sentenze n. 225 del 2009 e n. 105 del 2008)'. In ordine poi alla valutazione d'impatto ambientale, la Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 227 del 2011), ha ricordato di aver 'precisato più volte che la normativa sulla valutazione d'impatto ambientale attiene a procedure che accertano in concreto e preventivamente la 'sostenibilità ambientale' e rientrano nella materia della tutela dell'ambiente, sicché, 'seppure possono essere presenti ambiti materiali di spettanza regionale (…) deve ritenersi prevalente, in ragione della precipua funzione cui assolve il procedimento in esame, il citato titolo di legittimazione statale' (sentenza n. 186 del 2010, n. 234 del 2009)'".
Anche la sentenza n. 9 (resa all'esito di un conflitto di attribuzione tra enti) costituisce un caso di prevalenza della materia ambientale. Veniva in rilievo un Decreto del Ministro delle politiche agricole concernente l'assegnazione delle quote di pescato alle tonnare della Regione Sardegna e il ricorso di quest'ultima non ha trovato accoglimento in ragione della rilevanza "recessiva" della competenza primaria regionale in materia di pesca rispetto alla "prevalente" competenza statale in materia di tutela dell'ambiente.

2.10.1.4. La pianificazione regionale

2.10.1.4.1. I piani d'ambito del servizio idrico integrato
In riferimento alla pianificazione d'ambito per il servizio idrico integrato, viene in rilievo la sentenza n. 50, con cui il Governo ha censurato (tra l'altro) una disposizione di legge della Regione Abruzzo che attribuisce all'ASSI (Assemblea dei sindaci) la competenza ad emettere un parere obbligatorio e vincolante nel procedimento che conduce all'atto di pianificazione regionale.

La Corte ritiene in proposito che, sebbene "un organismo come l'assemblea dei sindaci (ASSI) ben si inserisca nell'organizzazione dell'ente regionale unitario, allo scopo di mantenere un costante rapporto tra programmazione e gestione del servizio su scala regionale ed esigenze dei singoli territori compresi nell'ambito complessivo dell'ERSI" (cui sono attribuite tutte le funzioni già assegnate alle soppresse Autorità d'ambito), d'altra parte "la presenza attiva dei Comuni nell'organizzazione e nell'esercizio delle funzioni dell'ente regionale non può tuttavia privare quest'ultimo della potestà di decidere in via definitiva". Emerge, infatti, dalla lettera dell'art. 149, comma 3, secondo periodo, del d.lgs. n. 152/2006 "la natura necessariamente unitaria del piano d'ambito affidato alla competenza dell'ente regionale. Tale unitarietà si pone tuttavia in contrasto con l'effetto vincolante attribuito dalle norme regionali impugnate ai pareri espressi dall'Assemblea dei sindaci, portatori di istanze potenzialmente frammentarie, di cui si deve tener conto nella redazione del piano regionale, ma che non possono condizionare in modo insuperabile l'attività programmatoria e pianificatoria dell'ente regionale attributario del servizio. La natura vincolante del parere dell'ASSI finisce per vanificare di fatto, nel territorio della Regione Abruzzo, l'intento razionalizzatore ed efficientistico della riforma statale, con cui sono state soppresse le preesistenti Autorità d'ambito". Da ciò deriva l'illegittimità costituzionale della normativa regionale, nella parte in cui prevede che il parere abbia natura vincolante.
Sempre in riferimento al servizio idrico integrato, ma con più specifico riferimento alla formazione delle relative tariffe, si segnala la sentenza n. 67.

2.10.1.4.2. La pianificazione paesaggistica e l'autorizzazione paesaggistica

La sentenza n. 211 ha ravvisato, nella normativa della Regione Abruzzo impugnata dal Governo, una violazione della competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, alla luce della circostanza che la norma impugnata, "nel dettare disposizioni per le funzioni di coordinamento della pianificazione paesaggistica con gli altri strumenti di pianificazione, da esercitare 'nel rispetto dei principi fissati dall'art. 145 del D. Lgs n. 42/2004', escluderebbe qualsiasi partecipazione degli organi ministeriali nel procedimento di verifica di compatibilità degli strumenti di pianificazione delle amministrazioni locali al Piano Regionale Paesistico, in violazione, invece, di quanto previsto dal menzionato art. 145, comma 5, del Codice. Inoltre, la norma in questione prevedrebbe che le amministrazioni locali possano anche proporre 'aggiustamenti' e 'varianti' che la Regione approva, senza alcuna forma di condivisione con gli organi dello Stato".
Peraltro, la difesa erariale sottolinea che, "in base all'art. 143 del citato Codice, un aspetto essenziale del piano paesaggistico – da approvare in forma concertata tra Stato e Regioni – è rappresentato proprio dalla ricognizione del territorio oggetto di pianificazione; sicché, non esistendo ancora un piano paesaggistico regionale adeguato alle previsioni del predetto Codice, la mancanza di una partecipazione degli organismi ministeriali al procedimento disciplinato dalla disposizione oggetto di impugnativa si risolverebbe in una violazione dell'obbligo di pianificazione congiunta imposto dalle richiamate disposizioni del Codice". Circostanza, quest'ultima, che "finisce per rendere ancor più acuta la vulnerazione delle prerogative statali".
L'inderogabilità della normativa statale in materia paesaggistica (in particolare, d.lgs. n. 42/2004) è stata, peraltro, dalla Corte ribadita nella sentenza n. 238 con riferimento alle autorizzazioni paesaggistiche, con l'ulteriore specificazione che tali norme vincolano anche le autonomie speciali, nonostante, nel caso della Valle d'Aosta, sia prevista la competenza primaria in materia di "tutela del paesaggio".

2.10.2. Tutela dei beni culturali

Nell'ambito dei titoli competenziali previsti dalla lett. s) dell'art. 117, comma 2, Cost., quello relativo alla tutela dei beni culturali viene in rilievo nella sentenza n. 194. La questione verte su una disposizione di legge della Regione Lombardia in materia di "valorizzazione dei reperti mobili e dei cimeli appartenenti a periodi storici diversi dalla prima guerra mondiale", nella parte in cui

attribuisce allo stesso Ente "le attività e gli interventi di ricerca, raccolta, conservazione e valorizzazione dei reperti mobili e dei cimeli storici che si trovano sul territorio regionale, prevedendo altresì che del rinvenimento del bene sia data comunicazione scritta al sindaco del comune competente per territorio entro quindici giorni dal ritrovamento e che il sindaco trasmetta le comunicazioni ricevute alla Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici della Lombardia per gli atti di sua competenza, entro sessanta giorni dal ricevimento".
Tali disposizioni "contrasterebbero con l'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 10 e 88 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante 'Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137' (i quali stabiliscono che 'le opere per il ritrovamento' di tutte le cose 'che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico' spettano allo Stato e 'sono riservate al Ministero per i beni e le attività culturali') nonché in riferimento all'art. 90 dello stesso codice (il quale, relativamente alla denuncia della scoperta dei beni d'interesse culturale, stabilisce una procedura e dei termini diversi da quelli stabiliti dall'art. 4, commi 2 e 3, della legge impugnata)"
Preliminarmente, la Corte richiama la precedente legge regionale n. 28 del 2008, sul patrimonio storico della prima guerra mondiale, di cui la legge impugnata "costituirebbe, a giudizio della Regione, appena un completamento". Essa è stata adottata in attuazione della legge dello Stato 7 marzo 2001, n. 78 (Tutela del patrimonio storico della Prima guerra mondiale), la quale "chiama(va) lo Stato e le Regioni a promuovere 'la ricognizione, la catalogazione, la manutenzione, il restauro, la gestione e la valorizzazione delle vestigia relative a entrambe le parti in conflitto', ciascuno 'nell'ambito delle rispettive competenze'".
Pertanto, "è (…) pacifico che l'intervento regolativo delle Regioni resti qui espressamente resecato – senza possibilità di indebite estensioni o di improbabili completamenti – non solo all'interno del perimetro di una disciplina adottata in relazione alla specifica natura dei beni che ne formano oggetto, ma anche, naturalmente, nei limiti del sistema ordinario del riparto delle competenze legislative in materia di beni culturali".
Ciò, però, non vale ad escludere, come invece prospettato dalla Regione resistente, che le disposizioni impugnate si riferiscano "anche a beni diversi sia da quelli indicati nella richiamata legge regionale sul patrimonio storico della Prima guerra mondiale in Lombardia, sia anche dai beni culturali di cui all'articolo 10 del codice dei beni culturali", perché, in questo caso, la Regione, per "evitare di sovrapporsi alla disciplina dello Stato, avrebbe dovuto prevederlo in maniera inequivoca: non già solo, cioè, genericamente escludendo di riferirsi – con una formula destinata a risultare quasi di stile – ai beni di cui all'art. 10 del codice dei beni culturali, ma piuttosto direttamente prevedendo di rivolgersi soltanto a quelle cose che, in quanto non riconosciute o non dichiarate di 'interesse culturale', all'esito dei previsti procedimenti, risultassero, perciò, escluse, come previsto, dall'applicazione delle disposizioni del codice (art. 12, comma 4, e artt. 13 e seguenti del codice dei beni culturali), in quanto non ricomprensibili nel novero dei beni culturali di cui al predetto art. 10".
E infatti "la circostanza che una specifica cosa non venga classificata dallo Stato come di interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico, e dunque non venga considerata come bene culturale, non equivale ad escludere che essa possa, invece, presentare, sia pure residualmente, un qualche interesse culturale per una determinata comunità territoriale: restando questo interesse ancorato, in ipotesi, a un patrimonio identitario inalienabile, di idealità e di esperienze e perfino di simboli, di quella singola e specifica comunità. In tale contesto e solo entro tali limiti, la potestà legislativa delle Regioni può dunque legittimamente esercitarsi", mentre invece le disposizioni censurate, esorbitando tale limite, devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime.

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

3.1. Ordinamento sportivo

La competenza concorrente fra Stato e Regioni in materia di ordinamento sportivo è venuta in rilievo nella sentenza n. 254, per la verità in connessione con l'autonomia finanzaria regionale (art. 119 Cost.).

La Regione Veneto ha impugnato una disposizione di legge statale che istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un Fondo per lo sviluppo e la capillare diffusione della pratica sportiva, finalizzato alla realizzazione di nuovi impianti o alla ristrutturazione di quelli già esistenti. Inoltre, è previsto che i criteri per l'erogazione delle risorse in questione siano definiti attraverso un decreto, avente dichiarata natura non regolamentare, adottato dal Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, di concerto con quello dell'economia e delle finanze, sentiti il CONI e la Conferenza unificata Stato Regioni.

Tuttavia, secondo la ricorrente, la prima norma si pone in contrasto con l'art. 119 Cost., essendo inibito allo Stato di prevedere l'istituzione di fondi vincolati nelle materie di competenza regionale, e la seconda viola gli artt. 117, sesto comma, e 120 Cost. poiché essa prevede la adozione da parte dello Stato di atti aventi − al di là dell'ingannevole autoqualificazione − contenuto sostanzialmente regolamentare in ambiti materiali rimessi alla competenza concorrente regionale e viola il principio della leale collaborazione fra Stato e Regioni, non essendo previsto un reale coinvolgimento di queste nella definizione dei criteri per la erogazione delle risorse di cui al fondo in questione.

La Corte preliminarmente rileva che essa, "nell'occuparsi in passato della collocazione materiale della disciplina afferente alla edilizia sportiva ebbe a chiarire che 'la ripartizione delle competenze sugli impianti e sulle attrezzature è (…) nel senso che, mentre lo Stato è pienamente legittimato a programmare e a decidere gli interventi sugli impianti e sulle attrezzature necessari per l'organizzazione delle attività sportive agonistiche, le regioni vantano invece la corrispondente competenza in relazione all'organizzazione delle attività sportive non agonistiche' (sentenza n. 517 del 1987), precisando, successivamente, che 'non è dubitabile che la disciplina degli impianti e delle attrezzature sportive rientri nella materia dell'ordinamento sportivo e che in merito alla stessa operi il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni sancito dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione' (sentenza n. 424 del 2004)".

Ne deriva che l'istituzione di tale fondo vincolato (e, quindi, le due norme da cui è regolato) è costituzionalmente illegittima nella misura in cui incide su una materia attribuita alla potestà legislativa regionale.

3.2. Tutela della salute

Nel corso del 2013, vi sono stati molteplici casi in cui il titolo competenziale della tutela della salute ha costituito il parametro costituzionale dirimente. Nondimeno, occorre ricordare che per alcune autonomie speciali l'ambito materiale in parola è precipuamente disciplinato nel relativo Statuto.

Questa ipotesi si è effettivamente verificata con la sentenza n. 301, in cui è venuta in rilievo un'impugnazione di normativa statale ad opera della P.A. di Trento. La Corte ha accolto la q.l.c. concernente le modifiche legislative statali della disciplina della libera professione medica intramuraria, in quanto essa va ascritta alla competenza legislativa ripartita in materia di sanità e assistenza sanitaria e ospedaliera, la quale esclude regolazioni esaustive ed autoapplicative da parte del legislatore statale. Pertanto, la disposizione è costituzionalmente illegittima per non aver previsto un termine di adeguamento ai nuovi principi della normazione statale.

3.2.1. L'uso dei cannabinoidi per scopi terapeutici

Nella sentenza n. 141, vengono (tra le altre) in rilievo delle questioni di legittimità costituzionale proposte dal Governo avverso normative regionale in materia di cannabinoidi.

In primo luogo, è censurata (e dichiarata costituzionalmente illegittima) la previsione secondo cui "i derivati della cannabis, sotto forma di specialità medicinali o di preparati galenici magistrali, possono essere prescritti dal medico specialista delle seguenti discipline: anestesia e rianimazione, oncologia e neurologia", cui spetta stabilire il piano terapeutico. La Corte, tuttavia, ritiene che "la classificazione dei farmaci e la regolamentazione del relativo regime di dispensazione sono definite dalle leggi statali per garantire l'uniformità sul territorio nazionale delle modalità di prescrizione e impiego dei farmaci medesimi (sentenza n. 8 del 2011)". Pertanto, rientrano nei principi fondamentali della materia "tutela della salute", con conseguente illegittimità costituzionale della normativa regionale invasiva della competenza statale.
Nella stessa sentenza vengono, altresì, scrutinate due normative regionali (Veneto e Liguria) in materia di convenzioni con soggetti attualmente privi delle autorizzazioni prescritte dalla normativa statale per la produzione di stupefacenti a fini medici (in particolare, cannabinoidi). Le due disposizioni vengono diversamente valutate dalla Corte, perché solo quella della Regione Veneto, presupponendo l'acquisizione delle autorizzazioni statali prescritte, sfugge alle censure di costituzionalità, mentre quella della Regione Liguria parrebbe idonea a configurare un'illegittima autorizzazione *ex lege*.

3.2.2. Il servizio farmaceutico

Nel 2013, la Corte costituzionale ha avuto, altresì, occasione di tornare sul settore dell'organizzazione dei servizi farmaceutici con la sentenza n. 255, il quale "rientra nella materia della tutela della salute (*ex multis*, sentenze n. 231 del 2012, n. 150 del 2011, n. 295 del 2009 e n. 87 del 2006) di competenza concorrente dello Stato e delle Regioni ai sensi dell'art. 117, comma terzo, Cost.".
La Corte precisa, inoltre, che "in tale materia, la legislazione statale distribuisce le competenze distinguendo tre tipi di attività. In primo luogo, vi è la determinazione del numero delle farmacie (cosiddetta disciplina del contingentamento delle sedi farmaceutiche), per la quale il legislatore statale, pur non precisando il soggetto competente alla determinazione, detta una specifica proporzione (una farmacia ogni 3.300 abitanti). In secondo luogo, vi sono la individuazione delle nuove sedi farmaceutiche e la loro localizzazione, attività che la normativa statale demanda ai Comuni (…). In terzo luogo, vi è l'assegnazione dei servizi farmaceutici attraverso procedure concorsuali, a cui segue il rilascio delle autorizzazioni ad aprire le farmacie e a esercitare detti servizi; per queste attività, il legislatore statale determina i requisiti di base per la partecipazione ai concorsi ai fini del rilascio delle autorizzazioni all'esercizio dei servizi farmaceutici, attribuendo alle Regioni e alle Province autonome la competenza ad adottare i bandi di concorso (…). Infine, la normativa statale stabilisce le fattispecie illecite e le sanzioni nel settore farmaceutico, in particolare rispetto alla produzione e circolazione sia dei medicinali industriali (d.lgs. n. 219 del 2006), sia dei preparati galenici".
Ciò posto in linea di principio, il giudice delle leggi, nella medesima sentenza, (1) dichiara l'illegittimità costituzionale di due disposizioni di legge (una della P.A. di Bolzano e l'altra della P.A. di Trento), che attribuiscono alle Province il compito di collocare le nuove sedi farmaceutiche, anziché ai Comuni; (2) dichiara l'illegittimità costituzionale di una disposizione di legge della P.A. di Bolzano che rimetterebbe alla Giunta la determinazione dei requisiti per la partecipazione ai concorsi per l'assegnazione delle sedi farmaceutiche; (3) dichiara l'illegittimità costituzionale di una disposizione di legge della P.A. di Bolzano che stabilisce le sanzioni per la messa in commercio di specialità medicinali con etichettatura o foglio illustrativo difformi da quelli approvati dall'AIFA.

3.2.3. Autorizzazione e accreditamento delle istituzioni sanitarie private

La giurisprudenza della Corte ha "ripetutamente affermato, ed anche di recente ribadito (sentenze n. 292 e n. 262 del 2012), che la competenza regionale in materia di autorizzazione ed accreditamento di istituzioni sanitarie private deve essere inquadrata nella più generale potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute, che vincola le Regioni al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (sentenze n. 134 del 2006 e n. 200 del 2005)" (sentenza n. 132). Dacché è derivata l'illegittimità costituzionale della normativa campana secondo cui, in deroga ai requisiti di legge per l'accreditamento definitivo, ai soggetti che hanno presentato domanda di accreditamento e che, in virtù di acquisto per il tramite del curatore fallimentare, sono subentrati nella titolarità di strutture per le quali si è risolto il rapporto di provvisorio accreditamento con il servizio sanitario regionale, la Regione concede l'accreditamento definitivo qualora all'esito delle verifiche effettuate dalle Commissioni locali ASL risulti confermato l'assetto organizzativo e tecnologico della precedente struttura ed il possesso dei requisiti ulteriori per l'accreditamento definitivo. Ciò, in quanto si sarebbe concretata una violazione del principio fondamentale in materia di tutela della salute consistente nella struttura bifasica della procedura di accreditamento.

3.3. Le professioni

L'orientamento della giurisprudenza costituzionale nella materia delle professioni può dirsi ormai consolidato e, nel 2013, è stato di nuovo ribadito con la sentenza n. 98, con la quale, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della regolazione legislativa delle discipline bio-naturali della Regione Lombardia, si è osservato che "la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle 'professioni' deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale". Il giudice delle leggi aggiunge che "tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali (sentenze n. 138 del 2009, n. 93 del 2008, n. 300 del 2007, n. 40 del 2006 e n. 424 del 2005). E, tra gli indici sintomatici della istituzione di una nuova professione, è stato ritenuto esservi quello della previsione di appositi elenchi, disciplinati dalla Regione, connessi allo svolgimento della attività che la legge regolamenta, giacché 'l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale' (sentenze n. 93 del 2008, n. 300 e 57 del 2007 e n. 355 del 2005), prescindendosi dalla circostanza che tale iscrizione si caratterizzi o meno per essere necessaria ai fini dello svolgimento dell'attività cui l'elenco fa riferimento (sentenza n. 300 del 2007)".

Sempre in materia di professioni, si segnalano (1) le due q.l.c. risolte con la sentenza n. 282 sull'iscrizione all'albo regionale per l'esercizio della professione di maestro di sci, le quali intersecano anche la competenza statale in materia di tutela della concorrenza; (2) la sentenza n. 91 (emessa all'esito di un giudizio in via incidentale), in cui è dichiarata l'illegittimità costituzionale di una disposizione di legge della Regione Campania, la quale abilita l'Avvocatura regionale a svolgere attività di consulenza e a patrocinare in giudizio per gli entri strumentali della Regione (e non solo per la Regione stessa, come invece prevede il regio decreto n. 1578/1933.

3.4. La protezione civile. Gli interventi edilizi nelle zone sismiche

Nell'anno 2013, la Corte costituzionale ha ribadito il proprio orientamento secondo cui le norme che riguardano gli interventi edilizi nelle zone sismiche costituiscono principi fondamentali della materia "protezione civile".

In particolare, nella sentenza n. 64, è venuta in rilievo una disposizione di legge della Regione Veneto, che, in contrasto col disposto di cui all'art. 94 del d.p.r. n. 380 del 2001, escludeva la necessità dell'espressa autorizzazione del competente Ufficio Tecnico per i progetti e le opere di modesta complessità strutturale.

La Corte ha, perciò, ricordato che già nella sentenza n. 182 del 2006 "si è affermato che il principio della previa autorizzazione scritta di cui all'art. 94 del d.P.R. n. 380 del 2001 trae il proprio fondamento dall'intento unificatore del legislatore statale, il quale è palesemente orientato 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".

Ancora, "la giurisprudenza successiva – nel confermare l'intento unificatore della disciplina statale in tale ambito (sentenza n. 254 del 2010) – ha anche ribadito la natura di principio fondamentale in relazione al menzionato art. 94 (sentenza n. 312 del 2010), sottolineando che gli interventi edilizi nelle zone sismiche e la relativa vigilanza fanno parte della materia della protezione civile, oggetto di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione (sentenza n. 201 del 2012)".

Pertanto, neppure "la modestia delle costruzioni interessate dalla deroga – la cui valutazione, inoltre, è rimessa all'individuazione da parte della Giunta regionale – (vale a mutare) in modo significativo i termini del problema, perché ne risulta ugualmente la lesione del (medesimo) principio fondamentale".

In senso analogo, si vedano le sentenze nn. 300 (*C.i.d.*, par. 4) e 101. In quest'ultima, tuttavia, la prevenzione del rischio sismico non è ricondotta solamente nell'alveo della competenza in materia di protezione civile, ma anche in quella del governo del territorio.

3.5. Il governo del territorio

Il titolo competenziale concorrente fra Stato e Regioni del governo del territorio, che ricomprende in sé l'edilizia e l'urbanistica e che, però, in ciò non si esaurisce, è stato il parametro dirimente della sentenza n. 272, in cui il Governo censura una disposizione di legge della Regione Molise, che, nello stabilire che i piani attuativi conformi allo strumento urbanistico siano approvati in via definitiva dalla Giunta comunale, senza che essa sia tenuta a trasmetterli alla Regione, si pone in contrasto con il principio fondamentale in materia di governo del territorio contenuto nell'art. 24, secondo comma, della legge n. 47 del 1985. Infatti, tale disposizione, per consolidata giurisprudenza, "nella parte in cui prescrive l'invio degli strumenti attuativi comunali alla Regione, è chiaramente preordinata a soddisfare un'esigenza, oltre che di conoscenza per l'ente regionale, anche di coordinamento dell'operato delle Amministrazioni locali ed, in questo senso, la legge statale riserva alla Regione la potestà di formulare 'osservazioni' sulle quali i Comuni devono 'esprimersi' (sentenza n. 343 del 2005)".

Si segnalano, altresì, (1) la sentenza n. 308, in cui viene dichiarata costituzionalmente illegittima una legge di interpretazione autentica della Regione Sardegna sul rapporto fra concessione edilizia e necessaria autorizzazione paesaggistica, in quanto sarebbe idonea a vanificare un giudicato già formatosi; (2) la sentenza n. 102 (emessa all'esito di un giudizio in via incidentale), in cui è dichiarata fondata la questione proposta avverso una disposizione di legge della Regione Lombardia che prevede il divieto di interventi edificatori nell'ambito territoriale limitrofo all'aeroporto di Montichiari fino all'entrata in vigore del Piano territoriale regionale d'area, per violazione dei

principi fondamentali in materia di governo del territorio dettati dalla legislazione statale, secondo cui le misure di salvaguardia non possono eccedere i tre anni e, comunque, devono consistere in misure sospensive e non di divieto.

3.5.1. Le distanze legali. L'operare congiunto del governo del territorio e dell'ordinamento civile

Con la sentenza n. 6, che risolve una q.l.c. sollevata in via incidentale dalla Corte di cassazione, viene in rilievo una disposizione di legge della Regione Marche, la quale consente che gli edifici aventi impianto edilizio preesistente, con evidenti caratteristiche di non completezza, compresi nelle zone di completamento con destinazione residenziale previste dagli strumenti urbanistici generali comunali approvati, siano ampliati anche in deroga alle distanze e/o al volume stabiliti dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444. A tal fine i Comuni individuano gli edifici da ampliare, distinguendo gli edifici aventi bisogno di deroga dai distacchi, quelli aventi bisogno di completamento volumetrico, quelli aventi bisogno sia di completamento volumetrico sia di deroga dai distacchi. Tale procedura è approvata dal Consiglio comunale e ha efficacia di piano particolareggiato.

"Secondo l'ordinanza di rimessione, la previsione regionale censurata, nella parte in cui consente ampliamenti in deroga alle distanze e/o ai volumi stabiliti dal d.m. n. 1444 del 1968, sarebbe costituzionalmente illegittima, in quanto travalicherebbe la competenza regionale concorrente in materia di 'governo del territorio', ex art. 117, terzo comma, Cost., interferendo con la disciplina delle distanze tra le costruzioni, che rientra nella materia 'ordinamento civile', di competenza legislativa esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.".

La questione è – secondo la Corte – fondata, in quanto "la regolazione delle distanze tra i fabbricati deve essere inquadrata nella materia ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 114 del 2012, n. 173 del 2011, n. 232 del 2005). Infatti, tale disciplina attiene in via primaria e diretta ai rapporti tra proprietari di fondi finitimi e ha la sua collocazione innanzitutto nel codice civile". D'altra parte, "la giurisprudenza costituzionale ha altresì chiarito che, poiché 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 – ed in particolare quella dei loro rapporti nel territorio stesso – esorbita dai limiti propri dei rapporti interprivati e tocca anche interessi pubblici (sentenza n. 232 del 2005), la cui cura è stata affidata alle Regioni, in base alla competenza concorrente in materia di governo del territorio, ex art. 117, terzo comma, Cost.".

Pertanto, "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".

La conclusione cui giunge la Corte è che "il punto di equilibrio tra la competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile e quella regionale in materia di governo del territorio (…) trova una sintesi normativa nell'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968 (…). Quest'ultima disposizione consente che siano fissate 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'. *Le deroghe all'ordinamento civile delle distanze tra edifici sono, dunque, consentite nei limiti ora indicati, se inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio*" (corsivo aggiunto).

3.6. Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia

Nel 2013, il titolo competenziale "produzione, trasporto e distribuzionale dell'energia" è venuto in rilievo in pronunce di fondamentale importanza.

In questo quadro, una delle più articolate è senz'altro la sentenza n. 298, in cui la Corte ha risolto molteplici questioni proposte avverso la l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 19/2012 (recante "norme in materia di energia e distribuzione dei carburanti"). Invero, le q.l.c. sollevate non sono del tutto omogenee e vengono risolte dalla Corte anche sulla base di titoli competenziali diversi da quello qui in discorso. Tuttavia, ragioni sistematiche suggeriscono l'adozione di una congiunta trattazione. Di seguito sono riassunte tutte le q.l.c. risolte con la sentenza n. 298, indicando i casi in cui il parametro dirimente non è stato (o non è stato solo) il titolo competenziale "produzione, trasporto e distribuzionale dell'energia".

(1) Viene, anzitutto censurata la disposizione secondo cui l'atto di programmazione regionale (APR), predisposto nelle more dell'approvazione del piano energetico regionale (PER), è sottoposto a VAS nel caso in cui contenga l'individuazione delle aree e dei siti non idonei. In tal modo, tuttavia, essa la esclude negli altri casi in contrasto con quanto previsto dalla legislazione statale di riferimento e, quindi, invadendo la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente.

(2) E', poi, dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale che estende la procedura abilitativa semplificata ex art. 6 d.lgs. n. 28/2011, dedicata agli interventi "non sostanziali" da realizzare sugli impianti fotovoltaici, idroelettrici ed eolici già esistenti, anche a quelli non ancora esistenti, ma che abbiano ottenuto l'autorizzazione unica.

(3) Non è, invece, fondata, sulla base del congiunto operare della competenza concorrente in materia di energia e di quelle esclusive statali di cui alle lett. l) e m), la questione riguardante la presunta introduzione di oneri amministrativi ulteriori ai fini dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli elettrodotti, degli oleodotti e dei gasdotti, facenti parte delle reti nazionali di trasporto dell'energia.

(4) La questione riguardante la previsione che, tra l'altro, subordina l'autorizzazione per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili alla titolarità e non alla (mera) disponibilità dei terreni interessati è costituzionalmente illegittima, in quanto in contrasto con la disposizione statale di riferimento (art. 12 d.lgs. n. 387/2003), che costituisce principio fondamentale della materia "energia".

(5) Del pari illegittima è la disposizione che, in contrasto con la disciplina statale di riferimento, regola il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di elettrodotti, senza prevedere "misure di salvaguardia" volte ad impedire il rilascio di permessi di costruire su terreni potenzialmente impegnati dal progetto e senza disporre che l'autorizzazione unica sia titolo sufficiente a realizzare ogni opera necessaria.

(6) Va esente da censure di costituzionalità la disposizione che recherebbe un presunto aggravio procedimentale, costituito dalla necessaria produzione della comunicazione alle competenti soprintendenze, per il rilascio dell'autorizzazione unica per l'esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili.

(7) E' dichiarata costituzionalmente illegittima la subordinazione dell'autorizzazione per la realizzazione degli elettrodotti al previo favorevole dell'ARPA.

(8) Del pari, sono dichiarate costituzionalmente illegittime la disposizione secondo cui l'autorizzazione unica rilasciata dalla Regione per infrastrutture energetiche lineari non ha effetto di variante urbanistica e l'assoggettamento dell'installazione degli impianti di produzione di energia termica o elettrica da fonti rinnovabili su edifici o aree di loro pertinenza al regime della comunicazione di inizio lavori, senza che venga stabilito stabilito un limite di potenza massimo per questo regime.

(9) Ancora, è illegittima la disposizione secondo cui, in materia di infrastrutture energetiche, la stipula di un accordo fra i proponenti e la Giunta regionale è condizione per l'espressione dell'intesa.

(10) Infine, lede il medesimo parametro di competenza concorrente la disciplina dell'autorizzazione unica per le reti degli scambi transfrontalieri che prevede una riserva di una quota significativa dell'energia disponibile importata al fabbisogno energetico regionale.
Sempre in materia di energia, occorre richiamare la sentenza n. 307, che si pronuncia su molteplici disposizioni della l.r. Puglia n. 25/2012 (Regolazione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili), alla cui lettura si rinvia, ma i cui dispositivi risultano ispirati ai medesimi principi, e cioè al necessario rispetto del parametro interposto statale, in quanto principio fondamentale della materia.
Infine, si segnalano le sentenze nn. 80 (emessa all'esito di un giudizio in via incidentale), concernente la presunta "legificazione" del Piano Energetico Regionale da parte della Regione Sicilia, nonché la n. 114 sulle derivazioni a scopo idroelettrico.

3.6.1. Gli "intrecci" di competenza in materia di energia

Nella sentenza n. 182 sono censurate delle disposizioni di legge della Regione Abruzzo che incidono sulla localizzazione e la realizzazione dei gasdotti e dei metanodotti. In particolare, viene disposta (1) un'incompatibilità di principio tra le zone sismiche del territorio regionale classificate di prima categoria e la localizzazione e la realizzazione dei gasdotti di maggior dimensioni, (2) nonché la negazione *ipso iure* dell'intesa da parte della Regione per le medesime opere.
Anzitutto, la Corte tiene a precisare che le disposizioni sono "riconducibil(i) sia all'ambito della competenza legislativa 'produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia', sia a quello relativo al 'governo del territorio' (*ex plurimis*, sentenze n. 117 del 2013 e n. 383 del 2005, nonché, in specifico riferimento alla realizzazione di opere in zone sismiche, sentenze n. 64 del 2013, n. 201 del 2012 e n. 254 del 2010)".
Ciò posto, viene dichiarata l'illegittimità costituzionale di entrambe le disposizioni. La prima, perché, "stabilendo l'incompatibilità a priori tra le zone sismiche del territorio regionale classificate di prima categoria e la localizzazione e realizzazione dei gasdotti di maggiori dimensioni, sottrae la scelta al confronto – viceversa necessario – tra Stato e Regione" e "pregiudica l'indefettibile principio dell'intesa e si pone in tal modo in contrasto con i principi fondamentali posti dall'art. 1, comma 7, lettera g), e comma 8, lettera b), n. 2, della legge n. 239 del 2004". La seconda, in quanto, da una parte, "impone il ricorso generalizzato e sistematico alla procedura aggravata, prevista (dalla legge statale) soltanto in caso di mancato conseguimento dell'intesa" e, dall'altra, determina "un irragionevole pregiudiziale irrigidimento della posizione della Regione nella trattativa, produc(endo), tra l'altro, l'effetto paradossale di precludere qualsiasi potere di negoziazione al Presidente della Giunta regionale, comunque costretto a negare a priori l'intesa, anche in caso di convergenza tra interesse statale e interesse regionale nella localizzazione e realizzazione dei menzionati impianti".

3.7. Il coordinamento della finanza pubblica

Nel primo capitolo di questo Studio, si è in più punti rilevato come il titolo competenziale del coordinamento della finanza pubblica sia stato uno dei più invocati nell'ambito dei giudizi costituzionali in via principale e che, pertanto, ha occupato la Corte in misura rilevante.
Occorre, peraltro, premettere che il giudice delle leggi ha costantemente ammesso (e ribadito anche nell'anno 2013; v. sentenza n. 36) "puntuali misure di riduzione parziale o totale di singole voci di spesa, ma ciò non esclude che da esse possa desumersi un limite complessivo, nell'ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (sentenza n. 139 del 2012)". In tali casi, la "espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (deve intendersi) 'nel senso di limite globale, complessivo, al punto che ciascuna Regione deve ritenersi libera di darvi attuazione, nelle varie leggi di spesa, relativamente ai diversi comparti, in modo graduato e differenziato, purché il risultato complessivo sia pari a quello indicato nella legge statale' (sentenza n. 211 del 2012)". Tali principi devono, peraltro, intendersi estensibili anche alle Regioni a Statuto speciale (v. sentenza n. 221).

Il rilevante numero di q.l.c. in cui tale titolo competenziale ha assunto un'importanza dirimente induce a suddividerne la trattazione secondo il criterio dell'affinità delle questioni.

3.7.1. L'operare congiunto del coordinamento della finanza pubblica e del principio del pubblico concorso (art. 97 Cost.). Le misure di stabilizzazione del personale

Con la sentenza n. 28, la Corte ha – tra l'altro – dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione di legge della Regione Campania per contestuale contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica dettati dalla normativa statale e con il principio del pubblico concorso. In particolare, la norma stabiliva che il personale in posizione di comando da almeno ventiquattro mesi e in servizio presso l'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania (ARPAC) transitasse, mediante selezione pubblica, nei ruoli del suddetto ente, "senza (tuttavia) osservare le prescrizioni contenute nell'art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010, che pone vincoli alle assunzioni di personale. Tali vincoli, per costante giurisprudenza costituzionale (*ex multis*, sentenza n. 108 del 2011), in quanto principi fondamentali rientrano nella competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica (…) e dispongono (…) che si possa fare luogo ad assunzioni nel limite del venti per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dal servizio dell'anno precedente. Tale quota non è in alcun modo prevista dalla disposizione impugnata, cosicché quest'ultima potrebbe dar luogo all'assunzione nei ruoli dell'Agenzia di tutti coloro che vi siano impiegati in posizione di comando, senza considerare i vincoli posti dal legislatore statale in materia. La norma censurata viola anche l'obbligo del pubblico concorso quale strumento di selezione del personale da assumere, in linea con il principio di uguaglianza e i canoni di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione ex artt. 3 e 97 Cost., nella parte in cui prevede che la stabilizzazione del personale comandato avvenga tramite 'selezione pubblica'. Come già (la) Corte ha avuto modo di chiarire, 'il previo superamento di una qualsiasi "selezione pubblica" è requisito troppo generico per autorizzare una successiva stabilizzazione senza concorso, perché tale previsione non garantisce che la previa selezione abbia natura concorsuale e sia riferita alla tipologia e al livello delle funzioni che il personale successivamente stabilizzato è chiamato a svolgere' (sentenza n. 127 del 2011). (Pertanto, a)nche sotto questo aspetto la disposizione è costituzionalmente illegittima".

Con la sentenza n. 287, per violazione del medesimo parametro interposto (art. 14, comma 9, d.l. n. 78 del 2010), è dichiarata l'illegittimità costituzionale di una disposizione di legge della Regione Molise. Allo stesso modo, con la sentenza n. 289, viene in rilievo un'ulteriore violazione della stessa disposizione di legge statale ad opera di una legge della Regione Abruzzo, la quale, pur accogliendone i contenuti, tuttavia non applicava i limiti ivi previsti per le spese di personale in riferimento ai rapporti di lavoro instaurati presso gli uffici alle dipendenze degli organi elettivi della Giunta e del Consiglio regionale.

Con specifico riferimento alle misure legislative di stabilizzazione del personale, viene in rilievo la sentenza n. 3, con la quale il Governo ha impugnato una disposizione di legge della Regione Friuli-Venezia Giulia, la quale prevedeva che il personale non dirigenziale in servizio presso le Province, alla data di entrata in vigore della legge, con un rapporto di lavoro a tempo determinato, che avesse già maturato, alla medesima data, almeno diciotto mesi di esperienza lavorativa nel settore delle politiche del lavoro, purché assunto mediante procedure selettive di natura concorsuale, potesse essere stabilizzato. La Corte ha accolto le doglianze governative sull'assunto che tale stabilizzazione si sarebbe posta in contrasto con l'art. 17, comma 10, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 3 agosto 2009, n. 102, in considerazione del fatto che la disposizione regionale non avrebbe rispettato il limite quantitativo indicato dalla legislazione statale, che consente una riserva di posti entro una soglia massima del 40 per cento, rispetto a quelli messi a concorso.

Il giudice delle leggi, pur ritenendo assorbente la censura concernente la violazione della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, lascia tuttavia di intendere che anche la paventata violazione di altri parametri costituzionali non risulta priva di giustificazione.
Infatti, secondo la Corte, "a prescindere (…) da ogni (…) valutazione della disposizione censurata in relazione agli invocati artt. 3 e 97 Cost. che, a garanzia dell'uguaglianza dei cittadini e dell'imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, esigono il pieno rispetto del principio del pubblico concorso, specie per la definizione di posizioni a tempo indeterminato (*ex plurimis*, sentenze n. 235 del 2010, nn. 252 e 293 del 2009) – principio che risulterebbe menomato da procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente le possibilità di accesso dall'esterno – la norma censurata risulta costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione".
Nella stessa sentenza e sulle base di analoghe motivazioni, sebbene con riferimento maggiormente pregnante al principio del pubblico concorso, la Corte dichiara l'incostituzionalità di un'altra disposizione della legge impugnata, la quale prevede la stabilizzazione del personale della Regione in servizio a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2006, mediante proroghe dei relativi contratti.
Sempre in tema di stabilizzazione di lavoratori precari, viene in rilievo la sentenza n. 18, con cui è stata dichiarata costituzionalmente illegittima una disposizione della Regione Calabria che modificava il termine finale per l'attuazione del piano di stabilizzazione del personale appartenente alla categoria dei lavoratori socialmente utili, precedentemente previsto per il 31 dicembre 2011, posticipandolo al 31 dicembre 2014, per violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica poc'anzi menzionato (art. 17, comma 10, d.l. n. 78/2009).
Inoltre, in tema di operare congiunto del coordinamento della finanza pubblica e del principio del pubblico concorso (art. 97 Cost.), si segnala altresì la sentenza n. 73, con cui, peraltro, la Corte censura l'operato della Regione Puglia resistente, avendo essa "notato con preoccupazione che la Regione Puglia continua ad approvare disposizioni legislative contrastanti con gli artt. 3 e 97 Cost.".
Nello stesso senso, si vedano le sentenze nn. 137 (*C.i.d.*, par. 2.1) e 277.

3.7.2. Il trattamento economico dei dipendenti

E' bene preliminarmente avvertire che il trattamento economico dei dipendenti regionali (e degli enti locali) è venuto in rilievo anche con riferimento al titolo competenziale dell'ordinamento civile, cui, pertanto, pure si rinvia.
Ciò posto, nella sentenza n. 3, viene dichiarata costituzionalmente illegittima una disposizione della Regione Friuli-Venezia Giulia, la quale riconosce un beneficio economico, con diritto agli arretrati, condizionato al previo reperimento delle risorse previste dagli accordi integrativi. Essa, secondo la Corte, "si pone in netto contrasto con la norma statale interposta che prevede esplicitamente che 'per il personale contrattualizzato le progressioni in carriera comunque denominate, ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici'. Peraltro è opportuno ribadire che (la) Corte ha già affermato, con la recente sentenza n. 215 del 2012, che la norma interposta, art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, vincola le Regioni, anche a statuto speciale, nei suoi aspetti di dettaglio, senza alcuna possibilità di deroga".

3.7.2.1. Il trattamento pensionistico dei dipendenti

La l.r. Sardegna n. 27/2011, nel provvedere al riordino del Fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, di previdenza e di assistenza a favore dei dipendenti dell'amministrazione regionale (FITQ), ha tra l'altro consentito la liquidazione delle prestazioni pensionistiche in forma di capitale secondo le modalità stabilite da un emanando regolamento di gestione. Tuttavia, la norma, secondo

la Corte, viola un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla norma interposta costituita dall'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 252 del 2005, il quale prescrive in via generale il limite del 50% alla possibilità di liquidare direttamente in capitale il montante accumulato dal beneficiario della prestazione pensionistica. "Infatti la norma in esame consente di chiedere la liquidazione della pensione integrativa in forma di capitale, secondo le modalità stabilite dall'emanando regolamento di gestione, senza menzionare il limite del 50% all'esercizio di detta opzione prescritto dall'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 252 del 2005. Il precetto statale – invocato dal ricorrente quale disposizione interposta – esprime un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica. Esso mira, infatti, ad assicurare ai beneficiari delle prestazioni integrative situazioni giuridiche uniformi su tutto il territorio nazionale. La variante normativa introdotta dalla Regione incide sulla determinazione degli oneri pluriennali gravanti sul bilancio, in rapporto all'esercizio delle differenziate opzioni a disposizione dei soggetti interessati. In tal guisa la più ampia facoltà di scelta delle modalità di liquidazione della prestazione pensionistica integrativa determina indubbiamente – nella sua complessiva configurazione – un'intrinseca influenza sul riparto quantitativo e temporale della relativa spesa gravante sui futuri esercizi".

3.7.3. Le disposizioni di contenimento della spesa di Regioni ed enti locali. Il Patto di stabilità interno

Nella sentenza n. 3 viene in rilievo, per contrasto con l'art. 8 della l. n. 183/2011, una disposizione della Regione Friuli-Venezia Giulia, la quale stabilisce l'obiettivo della progressiva riduzione del debito, distinguendo la misura di concorso al contenimento della spesa a seconda che si tratti di Province ovvero di Comuni e, nell'ambito di questi ultimi, a seconda della loro popolazione. La questione sollevata è dichiarata non fondata, poiché "la riduzione del debito prevista dal legislatore statale – i cui criteri sono, peraltro, ancora da precisarsi, attraverso l'emanazione del relativo decreto non regolamentare – non si applica che a partire dal 2013, laddove il legislatore regionale ha già introdotto norme di contenimento e riduzione del debito a partire dal 2012, anche a fronte della responsabilità che la Regione ha assunto nei confronti dello Stato quanto alla tenuta finanziaria di tutti gli enti locali rientranti nella propria sfera territoriale, con la creazione di un sistema regionale integrato, ex art. 1, comma 155, della legge n. 220 del 2010".

D'altro canto, tale pronuncia assume rilevanza per aver ribadito che le disposizioni statali in materia di contenimento della spesa pubblica devono "senz'altro essere qualificat(e) principi di coordinamento della finanza pubblica, vincolant(i), secondo la giurisprudenza costituzionale (*ex multis*, sentenze n. 229 del 2011, n. 120 del 2008, n. 169 del 2007) anche per le Regioni ad autonomia speciale".

Con la medesima sentenza è impugnata dal Governo una disposizione regionale che prevede "che gli enti locali insistenti nella Regione possano assumere nuovi mutui a partire dal 2012 nel limite massimo del 12 per cento, laddove il legislatore statale ha previsto percentuali inferiori e progressivamente riducentisi, in base all'art. 204, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). In particolare, la succitata disposizione statale stabilisce il limite del 12 per cento per l'anno 2011, mentre per l'anno 2012 il limite si abbassa all'8 per cento, riducendosi ulteriormente al 6 per cento per l'anno 2013, fino a stabilizzarsi nella misura del 4 per cento a partire dall'anno 2014. La normativa regionale è dunque palesemente configgente con quella statale. Tale contrasto determina l'illegittimità costituzionale della norma regionale, considerato che la norma stabilita dal legislatore statale mira a contenere l'esposizione finanziaria degli enti locali, a tutela dell'intero sistema di finanza pubblica e pertanto si configura quale principio di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., che le Regioni, anche a statuto speciale, sono tenute a rispettare".

Anche nella sentenza n. 28 è stato dedotto, da parte del Governo, l'incompatibilità fra alcune disposizioni della l.n. 183/2011 (contenente la disciplina del Patto di stabilità interno) e una norma

di legge della Regione Campania, la quale prevedeva che la neoistituita Commissione per il contrasto dell'evasione e dell'elusione dei tributi erariali in materia fiscale e contributiva potesse formulare proposte per l'impiego di una quota delle somme derivanti dal recupero dell'evasione, per obiettivi determinati. Il riutilizzo di tali somme sarebbe poi stato, in base alla norma censurata, escluso dal complesso delle spese finali determinate ai fini del rispetto della disciplina del Patto di stabilità interno.

Tuttavia, "la disciplina statale del Patto di stabilità, contenuta nella legge n. 183 del 2011, non consente alle Regioni di sottrarre, ai fini della determinazione dell'ammontare delle spese che devono essere contenute entro un tetto massimo stabilito nella stessa legge, quelle finanziate con il gettito derivante dal recupero dell'evasione, se non alla condizione che tali uscite si riferiscano a spese in conto capitale, che il relativo ammontare sia limitato a quanto effettivamente riscosso entro il 30 novembre di ogni anno e che siano iscritte a bilancio separatamente (art. 32, comma 4, lettera i, della legge n. 183 del 2011). Al contrario, la disposizione regionale impugnata non prevede alcuna delle condizioni stabilite dal legislatore statale. Essa è, dunque, costituzionalmente illegittima in quanto permette l'esclusione di spese 'dal complesso delle spese finali determinate ai fini del rispetto del Patto di stabilità' (…) oltre i limiti fissati dal legislatore statale".

In relazione al concorso degli enti regionali e locali al risanamento del disavanzo statale, si ritiene inoltre di particolare rilevanza la sentenza n. 63. Nel caso di specie, la Regione Veneto ha impugnato l'art. 66, comma 9, del d.l. n. 1 del 2012.

Occorre, però, premettere che tale disposizione si inserisce nel quadro delle misure urgenti per la concorrenza e lo sviluppo introdotte dallo stesso decreto, fra le quali vi è anche quella della dismissione dei terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola. Ciò posto, la disposizione impugnata testualmente stabilisce che "gli enti territoriali destinano le predette risorse alla riduzione del proprio debito e, in assenza del debito o per la parte eventualmente eccedente, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato". Tale previsione normativa dà luogo a due distinte questioni di legittimità costituzionale.

Per quanto riguarda la prima, e cioè la legittimità, o meno, del vincolo di destinazione di tali risorse a favore della riduzione del debito dell'Ente, la Corte ritiene che la censura regionale non sia fondata, in quanto espressiva di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, anche alla luce del fatto che la previsione risponde ad una precisa "scelta di politica economica nazionale, adottata per far fronte alla eccezionale emergenza finanziaria che il Paese sta attraversando e si pone, quindi, come espressione del perseguimento di un obiettivo di interesse generale in un quadro di necessario concorso anche delle autonomie al risanamento della finanza pubblica" (in senso del tutto analogo, v. sentenza n. 205, in cui viene in rilievo l'impugnazione di una normativa statale che dispone che le risorse derivanti dalla valorizzazione ed alienazione degli immobili di proprietà delle Regioni e degli enti locali trasferiti ai fondi comuni di investimento immobiliare debbano essere destinate alla riduzione del debito dell'Ente e, in caso di eccedenza, alle spese di investimento).

Non così per quanto riguarda la seconda censura, con cui la parte regionale ricorrente si duole dell'eventuale destinazione delle risorse al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Infatti, "per questa parte, la norma impugnata si risolve (…) in una disciplina che, non essendo finalizzata ad assicurare l'esigenza del risanamento del debito degli enti territoriali e, quindi, non essendo correlata alla realizzazione del ricordato principio fondamentale, si risolve in una indebita ingerenza nell'autonomia della Regione. Il *vulnus* al principio dell'autonomia finanziaria delle Regioni si configura per la ragione che la disposizione determina una indebita appropriazione, da parte dello Stato, di risorse appartenenti agli enti territoriali, in quanto realizzate attraverso la dismissione di beni di loro proprietà, e, con ciò, sottrae ad essi il potere di utilizzazione dei propri mezzi finanziari, che fa parte integrante di detta autonomia finanziaria, funzionale all'assolvimento dei compiti istituzionali che gli enti territoriali sono chiamati a svolgere (tra le altre, sentenze n. 311 del 2012 e n. 237 del 2009), con conseguente violazione degli articoli 117, terzo comma, e 119 Cost.".

3.7.3.1. Il c.d. "decreto premi e sanzioni"

Nell'anno 2013, una delle pronunce della Corte più complesse e articolate è senz'altro stata quella che ha risolto l'impugnazione proposta dalla maggior parte delle Regioni e Province autonome (e, in particolare, dalla totalità delle autonomie speciali)[26] contro il c.d. decreto premi e sanzioni (d.lgs. n. 149/2011, in attuazione di una delle deleghe contenute nella l. n. 42/2009 sul federalismo fiscale), il quale è composto di tre capi: meccanismi sanzionatori, meccanismi premiali e disposizioni transitorie. E' bene segnalare sin da subito che, nonostante l'eterogeneità delle disposizioni del decreto, si è scelto di collocare il commento della sentenza n. 219 nella sua interezza nell'ambito della parte concernente il coordinamento della finanza pubblica, in quanto l'intervento normativo statale è, per l'appunto, principalmente ispirato da tali finalità.

E', peraltro, interessante osservare come le disposizioni impugnate siano tutte quelle contenute nel capo dedicato ai meccanismi sanzionatori (oltre a una disposizione transitoria: l'art. 13), mentre nessuna censura è stata mossa avverso le norme ricondotte nell'alveo dei meccanismi premiali.

Per questioni di brevità di esposizione, si sono selezionali solo due q.l.c. nell'ambito di tutte quelle (pure fondamentali) risolte dalla sentenza n. 219 e, in particolare, quella concernente l'applicabilità del decreto anche alle autonomie speciali e quella riguardante la c.d. rimozione sanzionatoria, che – anche secondo le parole della Corte stessa – costituisce "il cuore dell'intervento normativo".

La prima delle due verte sull'art. 13 del decreto, impugnata da tutte le ricorrenti ad autonomia speciale. Esso stabilisce che "la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni a statuto speciale e Province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni. Qualora entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo non risultino concluse le procedure di cui al primo periodo, sino al completamento delle procedure medesime, le disposizioni di cui al presente decreto trovano immediata e diretta applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano".

La Corte ricorda che un'analoga clausola di chiusura era stata già apposta su di un altro decreto delegato di attuazione della legge n. 42/2009 (n. 118/2011), sulla cui legittimità, alla luce dell'art. 76 Cost., è già stata pronunciata la sentenza n. 178 del 2012.

Con il primo periodo di tale clausola, il legislatore si mostra consapevole che l'art. 1, comma 2, della legge delega gli consente di applicare alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome esclusivamente gli artt. 15, 22 e 27 della medesima legge delega (sentenze n. 71 del 2012; n. 64 del 2012; n. 201 del 2010), e che, quanto all'art. 27, i principi di coordinamento della finanza pubblica che esso reca sono attuabili, verso questi soggetti, solo secondo criteri e modalità stabiliti dagli statuti e dalle norme di attuazione.

La disposizione impugnata, nella parte in cui esclude la diretta applicabilità delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 149 del 2011 alle ricorrenti Regioni e Province ad autonomia speciale, fatta eccezione per i soli casi in cui siano proprio queste specifiche disposizioni a prevedere espressamente in senso contrario, venendo a superare la generale clausola di salvaguardia (sentenza n. 178 del 2012), è costituzionalmente legittima. Non così per la sua seconda parte, che "contraddice la premessa appena svolta, imponendo una diretta applicabilità del d.lgs. n. 149 del 2011 ai soggetti ad autonomia speciale. Tale previsione, ancorché dagli effetti transitori, eccede i limiti fissati dalla legge di delegazione, la quale non consente deroghe, con riguardo ai suddetti

[26] Hanno proposto ricorso le Regioni ordinarie Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio e Umbria, nonché tutte le autonomie speciali (Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta, P.A. Bolzano, P.A. Trento). Nell'ambito del ricorso promosso dall'Emilia-Romagna ha, peraltro, tentato di spiegare intervento la Regione Molise, il quale è stato però dichiarato inammissibile per tardività del deposito.

soggetti, alla regola dell'adattamento secondo le peculiari procedure facenti capo alle norme di attuazione degli statuti (sentenza n. 178 del 2012)".
Ben più articolata è, poi, la censura sollevata (non solo in riferimento all'art. 76 Cost.) avverso l'art. 2 del decreto, il quale costituisce – anche nelle parole della Corte – "il cuore dell'intervento normativo".
Con tale disposizione si è per la prima volta data attuazione all'art. 126, primo comma, Cost. (rimozione cd. sanzionatoria del Presidente della Giunta regionale e scioglimento del Consiglio regionale per atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge, o ragioni di sicurezza nazionale).
Il disposto normativo è così riassumibile.
Anzitutto, viene descritta una fattispecie di "grave dissesto finanziario" in materia sanitaria, subordinata al congiunto verificarsi di alcuni presupposti (v. comma 1). Essa costituisce grave violazione di legge ai sensi dell'art. 126 Cost. e, perciò, si prevede che, "ove venga accertato dalla Corte dei conti, sia tale requisito, sia l'attribuzione di esso alla responsabilità, con dolo o colpa grave, del Presidente della Giunta, il Capo dello Stato dispone lo scioglimento e la rimozione, previa delibera del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, e previo parere conforme della Commissione parlamentare per le questioni regionali, espresso a maggioranza di due terzi dei componenti". Inoltre, è disposto che il Presidente così rimosso è incandidabile a cariche elettive per dieci anni e non nominabile per il medesimo periodo quale componente di organi di governo di Unione europea, Stato, Regioni ed enti locali. Infine, si attribuisce al Consiglio dei ministri il compito di nominare un commissario ad acta che sostituisca il Presidente della Giunta rimosso ai fini dell'ordinaria amministrazione e dell'adozione degli atti improrogabili, e fino all'insediamento del nuovo Presidente.
In merito, la questione di costituzionalità più rilevante è senz'altro quella posta in riferimento all'art. 126 Cost., in quanto "non sarebbe spettato al legislatore conferire attuazione all'art. 126 Cost., sovrapponendosi alla valutazione, di esclusiva competenza del Capo dello Stato, in ordine alla sussistenza dei presupposti costituzionali per procedere alla rimozione e allo scioglimento sanzionatorio".
Sul punto, la Corte, dopo aver ricostruito la valenza sistematica dell'art. 126 Cost., rigetta la censura sul rilievo che "l'esperienza seguita alla revisione del Titolo V della Costituzione ha mostrato che le stesse forme più accentuate di autonomia legislativa regionale non si sottraggono all'azione trasversale di competenze assegnate allo Stato dall'art. 117, secondo comma, Cost., mentre, nell'ambito di una competenza concorrente quale è il coordinamento della finanza pubblica, ripetutamente (la) Corte ha stimato recessiva la dimensione dell'autonomia finanziaria ed organizzativa della Regione, a fronte di misure necessariamente uniformi sull'intero territorio nazionale e costituenti principi fondamentali della materia (*ex plurimis*, sentenze n. 169 del 2007; n. 417 del 2005; n. 36 del 2004)". Perciò, "nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato (è) pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, primo comma) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, secondo comma). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto, lo Stato appunto, avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento (sentenza n. 274 del 2003). Come la sentenza n. 274 del 2003 riconobbe nel Governo il destinatario di questa istanza unitaria, così deve ritenersi quanto all'art. 126 Cost.".
Sempre con riferimento all'art. 126 Cost., le Regioni censurano l'art. 2, perché "il potere sanzionatorio dello Stato colpirebbe la persona fisica del Presidente della Giunta non già in quanto organo di governo della Regione, ma nella veste di commissario ad acta nominato dal Consiglio dei

ministri per attuare il piano di rientro dal disavanzo sanitario. Inoltre, la rimozione è preceduta da un procedimento facente capo alla Corte dei conti, del quale, in modo manifestamente irragionevole, il legislatore non specifica la natura e i tempi, con la conseguenza che esso potrebbe protrarsi così a lungo da generare uno stato di grave incertezza e di delegittimazione degli organi costituzionali della Regione".
Secondo la Corte, entrambe le questioni sono fondate. La prima in quanto "la norma impugnata presenta due profili apertamente contrari al modello costituzionale al quale doveva, invece, uniformarsi", in quanto, da un lato, la legge coinvolge la Corte dei conti (mentre l'art. 126 Cost. non la contempla) nel procedimento e, dall'altro, conferisce carattere vincolante al parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali (mentre l'art. 126 Cost. dispone semplicemente che la stessa sia "sentita"). La seconda in quanto "l'attività del commissario, inserendosi nell'ambito del potere sostitutivo esercitabile dallo Stato nei confronti della Regione, è perciò direttamente imputabile al primo (ed esula) dalla piena ed esclusiva imputabilità agli organi di vertice della Regione". Infatti, "lo Stato, optando per l'esercizio del potere sostitutivo, ovvero di una prerogativa che resta ben distinta dal potere di scioglimento e rimozione degli organi regionali (sentenza n. 81 del 1979), si assume l'onere del processo coartato di risanamento delle finanze regionali. Conseguentemente, la norma impugnata incorre nella violazione dell'art. 126 Cost., là dove contestualmente pretende di imputare la responsabilità di tali attività direttamente alla Regione, sanzionandone gli organi in caso di fallimento".

3.7.3.2. Il c.d. decreto "spending review": le società partecipate e gli enti strumentali

Il c.d. decreto legge sulla *spending review* (n. 95/2012) ha, tra l'altro, disciplinato una serie di misure concernenti le società controllate, direttamente o indirettamente, dalle Pubbliche Amministrazioni.
Per questa parte (essenzialmente, l'art. 4 del decreto), l'intervento normativo è stato impugnato da numerose Regioni e la Corte si è pronunciata in merito con la sentenza n. 229. Il commento della stessa, sebbene attinente anche ad altri titoli compentenziali e ad altre disposizioni costituzionali, viene sussunto nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, in ragione dell'evidente fine di contenimento della spesa pubblica del provvedimento normativo.
In sintesi, l'articolo impugnato prevede: (1) lo scioglimento, entro il 31 dicembre 2013, delle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e quindi anche dalle Regioni e dagli enti locali, che, nel corso dell'anno 2011, abbiano conseguito un fatturato da prestazione di servizi a favore delle pubbliche amministrazioni stesse superiore al 90 per cento dell'intero fatturato; (2) in alternativa, l'alienazione, mediante procedure di evidenza pubblica, delle relative partecipazioni entro il 30 giugno 2013 e il divieto di nuovi affidamenti in caso di mancato adeguamento; (3) l'esenzione da tali disposizioni "qualora per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto, anche territoriale, di riferimento non sia possibile per l'amministrazione pubblica controllante un efficace e utile ricorso al mercato", sottoponendo, peraltro, gli esiti della predetta verifica all'AGCM per l'acquisizione del parere vincolante; (4) la sottoposizione al previo parere favorevole del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi dell'approvazione degli eventuali piani di ristrutturazione e razionalizzazione delle società controllate che le Regioni abbiano predisposto; (5) l'obbligo a carico delle pubbliche amministrazioni di acquisire sul mercato i beni e i servizi strumentali alla propria attività mediante le procedure concorrenziali previste dal Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture; (6) la subordinazione degli affidamenti diretti a favore di società a capitale interamente pubblico alla circostanza che il valore economico del servizio o dei beni oggetto dell'affidamento sia complessivamente pari o inferiore a 200.000 euro annui, nel rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria per la gestione *in house*;

(7) una nuova disciplina sulla composizione e sul funzionamento dei consigli di amministrazione delle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni.
E', perciò, del tutto evidente che il su esposto corpo normativo comprime notevolmente l'autonomia delle Regioni e degli enti locali per quanto concerne gli affidamenti dei servizi o delle forniture di beni.
E' bene premettere, prima di procedere alla disamina delle singole questioni, che tutte le censure sollevate dalle autonomie speciali sono state dichiarate non fondate, in quanto alle stesse la disciplina in discorso non è applicabile alla luce della clausola di salvaguardia contenuta nel trsto decreto, che fa salve le loro competenze speciali.
La Corte costituzionale, anzitutto, aderisce alle conclusioni delle Regioni ricorrenti, laddove esse osservavano che, "impedendo o comunque condizionando la scelta delle Regioni in ordine alla forma giuridica da adottare per organizzare ed erogare i propri servizi, in specie con l'imposizione dello scioglimento o della privatizzazione delle società *in house*, nonché, comunque, con la previsione di una drastica riduzione delle ipotesi di ricorso all'affidamento *in house*, (si) determinerebbe la violazione della competenza legislativa regionale residuale in materia di organizzazione amministrativa regionale e degli enti pubblici regionali". Né ciò potrebbe dirsi giustificato sulla base del titolo competenziale in materia di coordinamento del finanza pubblica, giacché il contenuto puntuale delle disposizioni determina un *vulnus* della competenza regionale.
Le medesime censure non sono invece fondate per quanto riguarda gli enti locali, poiché "le norme impugnate hanno, infatti, evidente attinenza con i profili organizzativi degli enti locali, posto che esse coinvolgono le modalità con cui tali enti perseguono, quand'anche nelle forme del diritto privato, le proprie finalità istituzionali", che pertanto sono riconducibili alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento degli enti locali (art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.).
Si segnala, infine, che tutte le altre censure rivolte avverso l'art. 4 del d.l. n. 95/2012 sono dichiarate non fondate (in quanto rientranti nella materia dell'ordinamento civile ovvero in quella della tutela della concorrenza; si veda, *C.i.d.*, par. 10.3 ss.).
Lo stesso decreto legge n. 95/2012 è stato oggetto anche della sentenza n. 236, che potremmo definire come complementare rispetto a quella precedentemente esaminata, se si bada alla circostanza che mentre in quella venivano in rilievo disposizioni che perseguivano l'intento di ridisegnare il sistema delle società partecipate, in questa le doglianze regionali si appuntano su una serie di previsioni normative che vorrebbero colpire la sfera degli enti strumentali regionali e locali.
La prima censura coinvolge l'art. 9, comma 1, del decreto, il quale così recita: "Regioni, Province e Comuni sopprimono o accorpano o, in ogni caso, assicurano la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20%, enti, agenzie e organismi comunque denominati che esercitano, alla data di entrata in vigore del decreto, anche in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. p) Cost., o funzioni amministrative spettanti a Comuni, province e Città metropolitane ai sensi dell'art. 118 della Costituzione". La Corte premette che, invero, tale disposizione, nel riferirsi alla lett. p) dell'art. 117, comma 2, Cost., implicitamente esclude dal proprio ambito di applicazione gli enti strumentali regionali. Pertanto, non si ha alcun *vulnus* della competenza residuale in materia di organizzazione regionale. Né la disposizione può essere sotto altro profilo censurata, in quanto espressiva di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica.
L'altra questione di particolare rilievo affrontata nella sentenza concerne il comma 4 dell'art. 9 del decreto, che dispone che "decorsi nove mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, se le Regioni, le Province e i Comuni non hanno dato attuazione a quanto disposto dal comma 1, gli enti, le agenzie e gli organismi indicati al medesimo comma 1 sono soppressi. Sono nulli gli atti successivamente adottati dai medesimi". Secondo la Corte, questa disposizione contrasta con gli artt. 3 e 97 Cost.
Infatti, "il legislatore statale, decorso il termine di nove mesi dall'approvazione del decreto-legge, sopprime in modo indistinto tutti gli enti strumentali che svolgono funzioni fondamentali o

conferite di Province e Comuni *senza che questi siano sufficientemente individuati*" (corsivo aggiunto). Di tale incertezza è invero consapevole anche il legislatore, visto che nel corpo normativo ha previsto un procedimento concertato per la complessiva ricognizione degli enti, delle agenzie e degli organismi, comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica da sopprimere o accorpare e per l'individuazione dei criteri e della tempistica per l'attuazione della norma.
"Risulta palese, pertanto, la contraddittorietà della disposizione in esame, che stabilisce la soppressione *ex lege* (…) non tenendo conto della previsione (…) di un procedimento volto alla ricognizione dei suddetti enti e all'individuazione dei criteri e della tempistica per l'attuazione della norma con il coinvolgimento delle autonomie locali".
Inoltre, l'automatica soppressione "prima che tali enti locali abbiano proceduto alla necessaria riorganizzazione, pone a rischio lo svolgimento delle suddette funzioni, rischio ulteriormente aggravato dalla previsione della nullità di tutti gli atti adottati successivamente allo scadere del termine". Per tutti questi motivi, secondo la Corte, l'art. 9, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012 è manifestamente irragionevole.

3.7.4. Il rientro dal disavanzo sanitario. L'operare congiunto del coordinamento della finanza pubblica e del potere sostitutivo previsto dall'art. 120, comma 2, Cost.
Nel corso del 2013, la Corte costituzionale ha più volte censurato normative regionali che, nel disporre nuove spese, interferivano con l'operato del commissario *ad acta* volto al ripianamento del disavanzo sanitario.
E' il caso della sentenza n. 18, con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione di legge della Regione Calabria, che disponeva la copertura finanziaria dei debiti contratti dalla Regione nei confronti dei beneficiari della legge della Regione Calabria 29 marzo 1999, n. 8 (Provvidenze in favore di soggetti affetti da particolari patologie).
Secondo la Corte, "la norma censurata, assicurando la copertura finanziaria di debiti pregressi contratti dalla Regione, incide sul già deficitario bilancio regionale della spesa sanitaria, con ciò interferendo in modo evidente con l'operato del Commissario. In termini simili(, peraltro, si era pronunciata la) Corte, in relazione ad una legge della stessa Regione Calabria: ogni intervento che possa aggravare il disavanzo sanitario regionale, 'avrebbe l'effetto di ostacolare l'attuazione del piano di rientro e, quindi, l'esecuzione del mandato commissariale. Ne deriva, perciò, la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.' (sentenza n. 131 del 2012)".
Di tenore non dissimile è anche la sentenza n. 28, con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni di legge della Regione Campania, con cui si prevedeva uno specifico Piano di riorganizzazione su base pluriennale che, con provvedimenti anche in deroga alla programmazione vigente, disciplinasse l'assetto, gli accorpamenti e l'integrazione di Aziende ospedaliere universitarie, nonché la definizione di finanziamenti che la Regione garantisce per l'attuazione del predetto Piano di riorganizzazione per le Aziende ospedaliere universitarie.
Sul punto, la Corte ha osservato che "la Regione Campania ha stipulato un accordo per l'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario e, in assenza della corretta attuazione del Piano predetto, lo Stato ha già nominato un Commissario ad acta, al quale ha attribuito in esclusiva i relativi compiti di attuazione". Peraltro, nel rigettare l'eccezione regionale secondo cui la violazione delle disposizioni costituzionali predette sarebbe improbabile visto il "fine di ristabilire l'equilibrio economico delle Aziende ospedaliere universitarie" perseguito dalla norma impugnata, la Corte ritiene che assuma, invece, "rilievo la giurisprudenza costituzionale secondo cui 'l'operato del commissario ad acta, incaricato dell'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, sopraggiunge all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali, essendosi questi ultimi sottratti ad un'attività che pure è imposta dalle esigenze della finanza pubblica. È, dunque, proprio tale dato (…) a legittimare la conclusione secondo cui le funzioni amministrative del Commissario, ovviamente fino all'esaurimento dei suoi compiti di attuazione del Piano di rientro, devono essere poste al riparo da

ogni interferenza degli organi regionali, senza che possa essere evocato il rischio di fare di esso l'unico soggetto cui spetti di provvedere per il superamento della situazione di emergenza sanitaria in ambito regionale' (sentenza n. 78 del 2011)".
Pertanto, "la semplice interferenza da parte del legislatore regionale con le funzioni del Commissario ad acta, come definite nel mandato commissariale, determina di per sé la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., laddove, come nella specie, il Commissario sia l'organo esclusivo incaricato dell'attuazione del Piano di rientro (*ex plurimis*, sentenza n. 2 del 2010)".
Sempre in materia di interferenza fra l'attività legislativa regionale e l'attuazione del Piano di rientro da parte del Commissario, si segnalano le sentenze nn. 79, 104, 180 (*C.i.d.*, par. 2), 228 (*C.i.d.*, par. 4).
E', infine, il caso di menzionare in questo paragrafo la sentenza n. 186 (emessa all'esito di un giudizio in via incidentale), nonostante la Corte riconduca la q.l.c. al parametro del diritto di difesa (art. 24 Cost.). In particolare, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione di legge statale la quale avrebbe previsto una temporanea "sospensione" della possibilità di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali o ospedaliere in quelle Regioni già commissariate in quanto sottoposte a piano di rientro dai disavanzi sanitari.

3.7.5. Il rendiconto finanziario

Con la sentenza n. 138, la Corte costituzionale fornisce una collocazione sistematica della disciplina concernente la corretta redazione del rendiconto finanziario, cogliendo l'occasione fornita dall'impugnazione di quello della Regione Molise (per l'anno 2010).
In particolare, nel dare risposta affermativa alla riconducibilità di tale regolazione nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, ricorda che "il coordinamento della finanza pubblica attiene soprattutto al rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici, regole provenienti sia dall'ordinamento comunitario che da quello nazionale. In particolare, il patto di stabilità interno (art. 24 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante 'Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002' e successive modifiche) stabilisce, tra l'altro, che, ai fini del concorso degli enti territoriali al rispetto degli obblighi comunitari della Repubblica ed alla conseguente realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, il disavanzo di ciascun ente territoriale non può superare determinati limiti, fissati dalle leggi finanziarie e di stabilità che si sono succedute a partire dal 2002 (*ex multis* sentenza (…) n. 36 del 2004). Gli obiettivi finanziari in questione vengono pertanto accertati attraverso il consolidamento delle risultanze dei conti pubblici in quella prospettiva che è stata definita di 'finanza pubblica allargata' (sentenze n. 267 del 2006 e n. 425 del 2004). Gli eventuali disavanzi di ciascun ente, i quali costituiscono la componente analitica dell'aggregato finanziario complessivo preso come punto di riferimento per il rispetto degli obblighi comunitari e nazionali, si accertano – per quel che riguarda la gestione annuale – attraverso il risultato di amministrazione, che costituisce l'epilogo del rendiconto finanziario. Si può pertanto concludere che le norme finanziarie contenute nei rendiconti, le quali risultano idonee a violare il rispetto dei limiti derivanti dall'ordinamento comunitario e dalla pertinente legislazione nazionale in materia oppure a non consentirne la verifica, possono risultare in contrasto con principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica".
Da queste premesse discende, secondo il giudice delle leggi, l'accoglimento di una delle q.l.c. proposte dal Governo, che "lamenta la contabilizzazione nel bilancio consuntivo di una rilevante massa di residui attivi senza il previo accertamento degli stessi, previsto, tra l'altro, dall'art. 21 della legge quadro in materia di finanza regionale n. 76 del 2000". Invece, "il rendiconto finanziario della Regione Molise non fornisce alcuna giustificazione in ordine alla permanenza in bilancio ed alla relativa contabilizzazione di un numero rilevante di residui attivi, (la cui) determinazione (…) è avvenuta in assenza dei requisiti minimi dell'accertamento contabile quali la ragione del credito, il titolo giuridico, il soggetto debitore, l'entità del credito e la sua scadenza (…). In tal modo vengono

assunte quali attività del bilancio consuntivo una serie di valori non dimostrati, espressi attraverso un'aggregazione apodittica e sintetica, suscettibile di alterare le risultanze finali del conto, che a sua volta deve essere consolidato con quello delle altre pubbliche amministrazioni per le richiamate finalità di coordinamento della finanza pubblica".

3.7.6. Il coordinamento della finanza pubblica e l'organizzazione regionale e locale

La Regione Calabria, nel disciplinare con l'art. 26 della l.r. n. 47/2011 le strutture speciali del Segretariato generale e della Direzione generale, ha stabilito che esse "sono composte ciascuna da tre unità di personale, di cui due possono essere esterni alla pubblica amministrazione". La Corte costituzionale, con la sentenza n. 18, ha dichiarato costituzionalmente illegittima tale disposizione per contrasto col titolo competenziale del coordinamento della finanza pubblica.

La Corte premette di aver "ripetutamente affermato che i limiti di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze numeri 289, 262, 259, 212 e 173 del 2012). In particolare, nella norma statale richiamata si stabilisce che, 'a decorrere dall'anno 2011', gli enti pubblici, di cui all'art. 70, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001 (tra cui le Regioni) 'possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009'.

A sua volta, l'art. 2, comma 102, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008) – ripetutamente modificato, a partire dall'art. 66, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, e da ultimo dall'art. 14 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135 – dispone che 'Per il quinquennio 2010-2014, le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 523, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, […] possono procedere, per ciascun anno, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 20 per cento di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente. In ogni caso il numero delle unità di personale da assumere non può eccedere, per ciascun anno, il 20 per cento delle unità cessate nell'anno precedente'.

Di questi limiti non ha tenuto conto il legislatore regionale, il quale, novellando l'art. 7-bis della legge reg. Calabria n. 8 del 1996, ha stabilito che le strutture speciali del Segretariato generale e della Direzione generale del Consiglio regionale siano composte ciascuna da tre unità di personale, di cui due possono essere esterni alla pubblica amministrazione. L'illegittimità di tale norma regionale deriva dall'aver disposto un aumento dell'organico del personale del Consiglio regionale, prevedendo ulteriori tre unità di personale e prescindendo dal rispetto dei vincoli posti dalle norme statali sopra richiamate. Il testo precedente della disposizione era, infatti, il seguente: 'La struttura speciale del Segretariato generale è composta da tre unità di personale, di cui due possono essere esterni alla pubblica amministrazione'.

Il confronto tra le due disposizioni regionali prima ricordate dimostra l'evidente superamento dei limiti posti dalla normativa statale di riferimento. Né può valere come argomento a favore dell'infondatezza della censura la considerazione, formulata dalla difesa regionale, secondo cui si dovrebbe tener conto dello sdoppiamento dell'originario Segretariato generale nei nuovi Segretariato generale e Direzione generale. Tale rilievo, lungi dal fornire sostegno alla richiesta di

rigetto della questione, dimostra, per ammissione della stessa resistente, la fondatezza della censura relativa al superamento dei limiti imposti dalla normativa statale di principio".

3.7.6.1. I c.d. "costi della politica"

L'attuale situazioni di crisi attraversata dal nostro Paese e la pressante esigenza di ridurre la spesa pubblica hanno determinato la conseguenza che il dibattito pubblico, negli ultimi anni, sia stato spesso occupato dal tema dei "costi della politica" e, in particolare, di quella regionale e locale. Ciò ha dato vita a una legislazione statale, per lo più riconducibile ai principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, rivolta a porre rimedio ai (più o meno presunti) sprechi operati dalla classe politica regionale e locale.

Esattamente contro tali disposizioni si collocava la normativa della Regione Friuli-Venezia Giulia, con la quale si stabiliva un'indennità aggiuntiva in favore del consigliere regionale di parità e, perciò, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 218. In effetti, essa "si pone in evidente contrasto con la previsione contenuta nell'art. 6, comma 3, del d.l. n. 78 del 2010, disposizione quest'ultima già ritenuta (…) espressiva di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 211 del 2012). Secondo tale disposizione legislativa 'le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità comunque denominate, corrisposti dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, sono automaticamente ridotte del 10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010. Sino al 31 dicembre 2013, gli emolumenti di cui al presente comma non possono superare gli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010, come ridotti ai sensi del presente comma'".

L'argomento della riduzione dei costi della politica, ampiamente agitato nell'attuale dibattito politico, ha, peraltro condotto il legislatore statale a varare un'ampia riforma delle Province (art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 20-bis, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, e degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012), su cui la Corte si è pronunciata con la sentenza n. 219, per il cui commento si rinvia al paragrafo dedicato alla lett. p) dell'art. 117, comma 2, Cost.

4. Le competenze legislative. La potestà residuale delle Regioni

Nel primo Capitolo di questa Relazione si è sottolineato che l'invocazione, da parte delle Regioni, dei propri titoli competenziali residuali si sta facendo sempre più rara. Essa, peraltro, è molto spesso "superata" dalla riconducibilità della normativa oggetto del giudizio nell'alveo di altri tipi di competenza (esclusiva statale ovvero concorrente tra Stato e Regioni). Queste due ragioni determinano la conseguenza che i casi di effettiva applicazione delle competenze di cui all'art. 117, comma 4, Cost. siano pochi. Di essi si dà conto nei paragrafi che seguono, pur con la precisazione che la competenza residuale regionale è stata coinvolta "incidentalmente" in molteplici passaggi di questo elaborato tutte le volte che lo abbiano imposto ragioni sistematiche.

4.1. Servizi e politiche sociali

Con riferimento all'interazione fra la competenza residuale regionale in materia di politiche sociali e quella esclusiva statale in materia di LEP, risulta essere di interesse la sentenza n. 36, la quale peraltro costituisce applicazione della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della l. cost. n. 3/2001. Nel caso di specie, il Governo ha impugnato una disposizione di legge della Regione Sardegna perché la stessa, autorizzando l'assessore competente in materia di bilancio a integrare il fondo per la non autosufficienza, prelevando risorse fino 10 milioni di euro dal fondo sanitario regionale, avrebbe violato, da un lato, l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. e, dall'altro,

l'art. 4, lettera h), dello Statuto speciale, in quanto eccedente la competenza legislativa concorrente in materia di assistenza pubblica.
La Corte, in riferimento al primo parametro, respinge le doglianze governative sul rilievo che "il titolo di legittimazione dell'intervento statale riferito alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni 'è invocabile in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione' (*ex plurimis*, sentenze n. 296 e n. 203 del 2012, n. 322 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008), prestazioni che, nel caso in esame, il ricorrente non ha individuato. Inoltre, non vi è un rapporto automatico tra ammontare del fondo sanitario regionale e rispetto dei livelli essenziali di assistenza: il soddisfacimento di tali livelli non dipende solo dallo stanziamento di risorse, ma anche dalla loro allocazione e utilizzazione. Infine, la disposizione impugnata, prevedendo che parte dei finanziamenti provenienti dal fondo sanitario siano destinati al fondo per la non autosufficienza, non determina una lesione dei livelli essenziali delle prestazioni, ma, al contrario, è funzionale alla loro attuazione", atteso che "l'attività sanitaria e sociosanitaria a favore di anziani non autosufficienti è elencata tra i livelli essenziali di assistenza sanitaria dal d.P.C.M. 29 novembre 2001".
Inoltre, il giudice delle leggi ritiene che neppure la seconda censura sia fondata, in quanto "dopo la riforma di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001, l'ambito materiale dell'assistenza e dei servizi sociali, fatta salva la potestà legislativa esclusiva statale nel determinarne i livelli essenziali, rientra nella competenza residuale delle Regioni (da ultimo, sentenza n. 296 del 2012; in precedenza, *ex multis*, sentenza n. 10 del 2010)". Pertanto, "in applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (…), la competenza in materia di assistenza sociale della Regione autonoma della Sardegna è ora residuale e non concorrente".

4.2. Agricoltura

La materia dell'agricoltura, non essendo ricompresa negli elenchi del comma 2 e 3 dell'art. 117 Cost., rientra pacificamente nella competenza residuale regionale.
Nel corso del 2013, la sentenza n. 62 ha riguardato (tra l'altro) una questione di legittimità costituzionale che la Corte ha ricondotto a tale titolo competenziale. In particolare, la Regione Veneto impugnava l'art. 29 del d.l. n. 5/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, il quale prevede lo svolgimento di alcuni compiti e funzioni da parte di un apposito Comitato interministeriale costituito per porre rimedio alla grave crisi del settore bieticolo-saccarifero.
In particolare la disposizione, da un lato, prevede che i progetti di riconversione della produzione bieticolo-saccarifera già approvati dal comitato interministeriale "rivestono carattere di interesse nazionale anche ai fini della definizione e del perfezionamento dei processi autorizzativi e dell'effettiva entrata in esercizio"; dall'altro, stabilisce che entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, il Comitato interministeriale "dispone le norme idonee nel quadro delle competenze amministrative regionali atte a garantire l'esecutività dei progetti suddetti, nomina, nei casi di particolare necessità (…) un commissario ad acta per l'attuazione degli accordi definiti in sede regionale con coordinamento del Comitato interministeriale".
La Corte ritiene che "dalla lettura della norma non è agevole ricavare la natura dei compiti affidati al comitato interministeriale (…), cioè se si tratti di una potestà regolamentare o dell'attribuzione di funzioni amministrative" e, comunque, la disposizione, dovendosi ascrivere alla materia agricoltura riservata alla competenza legislativa residuale delle Regioni, "viene a porsi in contrasto con l'art. 117 Cost. tanto se la si interpreti come attributiva di un potere regolamentare, quanto amministrativo".
Infatti, "nel primo caso sarebbe pacificamente violato l'art. 117, sesto comma, Cost. trattandosi di una materia riservata alla competenza legislativa residuale delle regioni. Nel secondo, invece, si dovrebbe ipotizzare una chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato per assicurare il perseguimento di interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento da

parte del livello di governo inferiore. (…) Tuttavia nei casi in cui vi sia uno spostamento di competenze amministrative a seguito di attrazione in sussidiarietà, (va) escluso che possa essere previsto un potere sostitutivo, dovendosi ritenere che la leale collaborazione, necessaria in tale evenienza, non possa essere sostituita puramente e semplicemente da un atto unilaterale dello Stato (sentenze n. 165 del 2011 e n. 383 del 2005)", come invece previsto dalla disposizione impugnata.

4.3. L'organizzazione regionale. Rinvio

Le Regioni e le Province autonome hanno talvolta invocato il titolo competenziale in materia di organizzazione regionale. Tuttavia, tale parametro è stato il più delle volte dichiarato dalla Corte recessivo rispetto ad altre competenze, esclusive statali o concorrenti fra Stato e Regioni, ed è questo il motivo per cui nel presente paragrafo non se ne dà conto.

Si segnala, tuttavia, il particolare valore che l'organizzazione regionale ha assunto nelle impugnazioni proposte dalle Regioni avverso il c.d. decreto *spending review* (n. 95/2012), rinviando al paragrafo ad esso espressamente dedicato (v. *supra*).

5. L'autonomia finanziaria regionale (art. 119 Cost.). Rinvio

L'autonomia finanziaria regionale è stata, invero, già abbondantemente trattata nel corso della presente relazione e i casi di invocazione della medesima sono stati, però, sussunti sotto altri titoli competenziali (*in primis*, coordinamento della finanza pubblica), nella misura in cui il singolo caso di specie ciò suggeriva. Anzi, occorre dire che la giurisprudenza costituzionale del 2013 è stata prevalentemente imperniata su questioni attinenti all'utilizzo delle risorse da parte delle Autonomie e al contenimento della spesa di queste ultime. Si deve, perciò, rinviare alle altre parti della presente Relazione, in cui l'autonoma finanziaria regionale è venuta in rilievo.

6. La disciplina delle incompatibilità (art. 122 Cost.)

Con l'art. 4, comma 5, della l.r. n. 27/2012, la Regione Campania ha escluso, per i consiglieri regionali "supplenti", l'applicazione della causa di incompatibilità prevista dall'art. 65, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 ("il presidente e gli assessori provinciali, nonché il sindaco e gli assessori dei comuni compresi nel territorio della regione, sono incompatibili con la carica di consigliere regionale"). La paventata violazione dell'art. 122, primo comma, Cost. è, secondo la Corte, fondata, visto il palese contrasto con la norma statale interposta e, perciò, essa osserva che "il principio ispiratore, che sta a fondamento del richiamato art. 65 del d.lgs. n. 267 del 2000, consiste ben vero nell'esistenza di ragioni che ostano all'unione nella stessa persona delle cariche di presidente o assessore provinciale e di sindaco o assessore comunale con quella di consigliere regionale e nella necessità conseguente che la legge predisponga cause di incompatibilità idonee a evitare le ripercussioni che da tale unione possano derivare sulla distinzione degli ambiti politico-amministrativi delle istituzioni locali e, in ultima istanza, sull'efficienza e sull'imparzialità delle funzioni (sentenza n. 310 del 2011)". Ed è, perciò, del tutto evidente che "con siffatto principio non è conciliabile la disposizione censurata, poiché, stante l'identità dei poteri attribuiti al consigliere regionale supplente rispetto a quelli previsti per il titolare della carica, anche nei confronti del primo si pongono, non diversamente che nei confronti del titolare, (le) medesime esigenze di efficienza e trasparenza".

7. Il principio di leale collaborazione

Nel corso dell'anno 2013, una delle pronunce più rilevanti in materia di leale collaborazione fra Stato e Regioni è stata senz'altro la sentenza n. 39, con cui è stata data soluzione alla q.l.c. sollevata da alcune Regioni avverso una disposizione del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35.

Essa dispone che, fatta salva la competenza legislativa esclusiva delle Regioni, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa richiesta con una o più Regioni per l'adozione di un atto amministrativo da parte dello Stato, il Consiglio dei ministri – ove ricorrano gravi esigenze di tutela della sicurezza, della salute, dell'ambiente o dei beni culturali o si debba evitare un grave danno all'Erario – può, nel rispetto del principio di leale collaborazione, deliberare motivatamente l'atto medesimo, anche senza l'assenso delle Regioni interessate, nei sessanta giorni successivi alla scadenza del termine per la sua adozione da parte dell'organo competente. La disposizione, però, non si applica alle intese previste dalle leggi costituzionali, alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

La Corte, nel motivare la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, osserva che essa, nella propria giurisprudenza, "ha enucleato una serie di principi, che incidono direttamente sulla fattispecie (...). In primo luogo, nei casi in cui sia prescritta una intesa 'in senso forte' tra Stato e Regioni – ad esempio, per l'esercizio unitario statale, in applicazione del principio di sussidiarietà, di funzioni attribuite alla competenza regionale – il mancato raggiungimento dell'accordo non legittima, di per sé, l'assunzione unilaterale di un provvedimento. Si tratta infatti di 'atti a struttura necessariamente bilaterale', non sostituibili da una determinazione del solo Stato (sentenza n. 383 del 2005). Non è sufficiente, in ogni caso, il formale riferimento alla necessaria osservanza del principio di leale collaborazione. Devono essere previste procedure di reiterazione delle trattative, con l'impiego di specifici strumenti di mediazione (ad esempio, la designazione di commissioni paritetiche o di soggetti 'terzi'), ai quali possono aggiungersi ulteriori garanzie della bilateralità, come, ad esempio, la partecipazione della Regione alle fasi preparatorie del provvedimento statale (sentenze n. 33 e n. 165 del 2011). (…) Difatti, l'accentramento dell'esercizio di funzioni amministrative da parte dello Stato 'può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà' (sentenza n. 303 del 2003)".

Ancora, aggiunge la Corte che "il semplice decorso del tempo – previsto dalla norma impugnata come unica condizione per l'adozione unilaterale dell'atto ad opera dello Stato – per sua natura prescinde completamente dall'osservanza, da parte di Stato e Regioni, di comportamenti ispirati al principio di leale collaborazione. Quale che sia l'atteggiamento delle parti nei sessanta giorni successivi alla scadenza del termine per l'adozione dell'atto, si verifica, secondo la richiamata previsione legislativa statale, la concentrazione della potestà di decidere in capo ad una di esse. Ciò anche nell'ipotesi che proprio lo Stato abbia determinato, con l'inerzia o con altri comportamenti elusivi, l'inutile decorrenza del termine". Dacché deriva l'incostituzionalità della normativa statale impugnata.

Specularmente, è preclusa al legislatore regionale la previsione di un diniego di intesa "preventivo", il quale vanificherebbe ogni forma di collaborazione fra Stato e Regioni. Tale assunto è stato ribadito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 117, con cui ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione di legge della Regione Basilicata, la quale disponeva che la stessa, "nell'esercizio delle proprie competenze in materia di governo del territorio ed al fine di assicurare processi di sviluppo sostenibile, a far data dall'entrata in vigore della presente norma non rilascerà l'intesa, prevista dall'art. 1, comma 7, lettera n), della legge 23 agosto 2004, n. 239, di cui all'accordo del 24 aprile 2001, al conferimento di nuovi titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi". Osserva, infatti, la Corte che "tale previsione legislativa si pone in aperto contrasto con la *ratio* stessa del principio di leale collaborazione, che impone il rispetto, caso per caso, di una procedura articolata, tale da assicurare lo svolgimento di reiterate trattative". Pertanto, "la preventiva e generalizzata previsione legislativa di diniego di intesa vanifica la bilateralità della relativa procedura, che deve sempre trovare sviluppo nei casi concreti, e si pone in simmetrica corrispondenza con le norme che hanno introdotto la 'drastica previsione' della forza decisiva della volontà di una sola parte – sia essa, di volta in volta, lo Stato,

la Regione o la Provincia autonoma – ritenute costituzionalmente illegittime (…) con giurisprudenza costante (ex plurimis, sentenze n. 39 del 2013, n. 179 del 2012, n. 33 del 2011, n. 121 del 2010, n. 24 del 2007)".
Si osservi incidentalmente che la Corte si è espressa nello stesso senso, altresì, nella sentenza n. 182, in cui è venuto in rilievo un altro caso di previsione legislativa regionale recante un diniego preventivo di intesa.
Tornando, però, per un attimo alla sentenza n. 117 (sul diniego preventivo di intesa previsto da una legge lucana), occorre osservare come, "in risposta" all'intervento normativo regionale censurato, lo Stato sembrerebbe aver varato un dirompente meccanismo di superamento del diniego di intesa con l'art. 38, comma 1, del d.l. n. 83/2012, su cui – non a caso – ha sollevato la questione di legittimità costituzionale proprio la Regione Basilicata. E' evidente che tale "scontro" normativo si inserisce nel quadro della c.d. petrolizzazione della Regione interessata, che vuole essere in tutti i modi evitata da quest'ultima e che, allo stesso tempo, il Governo cerca di superare.
In merito, si è pronunciata la Corte con la sentenza n. 239. La disposizione statale censurata si sarebbe andata a inserire nella legge n. 239/2004, riguardante il settore energetico e, in particolare, il gas naturale e il petrolio, e avrebbe consentito allo Stato, decorsi 150 giorni dalla richiesta dell'intesa, di procedere unilateralmente, previo invito alle Regioni a provvedere entro 30 giorni.
La Regione osservava che tale disposizione "determinerebbe un sostanziale 'declassamento' dei rapporti tra lo Stato e la Regione, passando da un livello d'intesa 'in senso forte' ad una intesa 'in senso debole', come tale non idonea a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione nella materia (sono richiamate le sentenze (…) n. 179 del 2012, n. 165 del 2011 e n. 383 del 2005). Sarebbe pregiudicata, dunque, la possibilità per la Regione di manifestare qualsiasi forma di motivato dissenso".
Tuttavia, la Corte ha ritenuto che la normativa fosse conforme al principio di leale collaborazione, perché "l'adozione, da parte della Regione, di una condotta meramente passiva, che si traduca nell'assenza di ogni forma di collaborazione, si risolve in una inerzia idonea a creare un vero e proprio blocco procedimentale con indubbio pregiudizio per il principio di leale collaborazione e per il buon andamento dell'azione amministrativa. Ebbene, la norma (…) censurata mira per l'appunto a superare tali forme di inerzia, che diano luogo ad ingiustificate stasi del procedimento".
Peraltro, secondo la Corte, "nel caso di specie (…) non ricorre l'ipotesi del superamento, con decisione unilaterale di una delle parti, di atti a struttura necessariamente bilaterale (cosiddette intese forti), in quanto le idonee procedure per consentire reiterate trattative sono necessarie perché volte a superare le 'divergenze' (è citata la sentenza n. 179 del 2012). Invece, nella norma in esame sono contemplate condotte meramente passive delle amministrazioni regionali, concretanti esse stesse ipotesi di mancata collaborazione".
Più in generale sul principio di leale collaborazione e sulla necessità che vi sia l'intesa fra lo Stato e il sistema delle Autonomie (con la singola Regione o con le Conferenze, a seconda dei casi), si veda altresì la sentenza n. 230.

7.1. La disciplina regionale di forme di leale collaborazione fra Stato e Regioni

La Regione Lombardia, con la l.r. n. 7/2012, ha – tra l'altro – consentito alle istituzioni scolastiche, nell'ambito delle norme generali sull'istruzione o di specifici accordi con lo Stato, di organizzare concorsi differenziati a seconda del ciclo di studi, per reclutare il personale docente con incarico annuale necessario a svolgere le attività didattiche annuali.
La disposizione è stata impugnata dal Governo e la q.l.c. è stata oggetto della sentenza n. 76. La Regione resistente eccepiva che la questione fosse inammissibile, in quanto "la censurata disposizione sarebbe strutturata in modo tale da prevedere necessariamente un'intesa tra lo Stato e la Regione, senza della quale il sistema ivi delineato non potrebbe funzionare. A questa conclusione la Regione perviene osservando che (…) le modalità di espletamento del bando di concorso sono definite con deliberazione della Giunta regionale sulla base (di un') intesa" con lo Stato. Pertanto, a

quest'ultimo "sarebbe sufficiente non dare corso all'intesa per bloccare ogni iniziativa della Regione".
La Corte, tuttavia, oltre a rilevare l'ambiguità della disposizione impugnata (vista la congiunzione disgiuntiva "o"), ritiene che, comunque, "l'eccezione è da ritenere comunque priva di fondamento per il fatto che (…) le forme di collaborazione e coordinamento, pure auspicabili, tra apparati statali, regionali e di enti locali, che coinvolgano compiti e attribuzioni di organi dello Stato, non possono essere 'disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa', ma devono 'trovare il loro fondamento o presupposto in leggi statali che le prevedano o consentano, o in accordi tra gli enti interessati' (sentenza n. 104 del 2010). Ne consegue che una Regione non può invocare a salvezza di una propria normativa il fatto che la medesima necessiti, per la concreta operatività, di forme di collaborazione con lo Stato che non siano state oggetto di precedenti forme di accordo, e tanto in conformità al principio della leale collaborazione che deve animare l'intero quadro dei rapporti Stato-Regioni". Per la soluzione di merito della questione si rinvia al paragrafo concernente la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

7.2. Il principio di leale collaborazione e l'autonomia finanziaria

Con la sentenza n. 3, la Corte si occupa di una disposizione della Regione Friuli-Venezia Giulia che subordina l'obbligo di contribuzione a titolo di solidarietà e perequazione, posto a carico della stessa dai commi da 151 a 159 dell'articolo 1 della legge n. 220 del 2010, alla piena ed effettiva attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e alla verifica che un omologo contributo venga richiesto a tutte le autonomie territoriali del Paese.
Secondo la Corte, in effetti, tale norma "subordina a una condizione aggiuntiva e peculiare l'effettiva ottemperanza della Regione Friuli-Venezia Giulia agli obblighi di solidarietà, contratti in base al Protocollo d'Intesa firmato a Roma il 29 ottobre 2010 e recepito dall'articolo 1, comma 152, della legge n. 220 del 2010. Con la disposizione impugnata, infatti, la Regione esige un'assicurazione 'da parte dello Stato della piena ed effettiva attuazione dell'articolo 119 della Costituzione secondo i principi enunciati nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) e del coinvolgimento nel medesimo impegno di tutte le Regioni e Province autonome, Comuni e Province'. Di conseguenza, l'amministrazione regionale risulta autorizzata ad effettuare la contribuzione prevista dall'art. 1, commi 152 e 153, della legge n. 220 del 2010, solo a condizione che lo Stato abbia effettuato tale 'assicurazione'. Detta condizione, posta unilateralmente dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, costituisce (pertanto) una violazione del principio di leale collaborazione e dell'art. 119 Cost. Infatti, la contribuzione della Regione resistente è stata introdotta dalla legislazione statale nel quadro dell'attuazione della legge n. 42 del 2009, a sua volta applicativa dell'art. 119 Cost., e a fronte di una procedura concertata, ispirata alla leale collaborazione e confluita nel Protocollo di Roma sopracitato. Di conseguenza, la previsione unilaterale di una condizione ulteriore – la predetta 'assicurazione' da parte statale – costituisce violazione del principio di leale collaborazione e determina l'illegittimità costituzionale della disposizione che l'introduce".
Sul principio di leale collaborazione e l'autonomia finanziaria regionale, si veda altresì la sentenza n. 273.

7.3. Il principio di leale collaborazione e la c.d. fase ascendente

La sentenza n. 122 costituisce un caso di particolare interesse. La pronuncia risolve un ulteriore conflitto intersoggettivo promosso dalla Provincia autonoma di Trento avverso una nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che dava risposta ad una serie di richieste di informazioni formulate dalla Provincia stessa. Nella stessa, viene data notizia del fatto che in sede di esame in prima lettura da parte del Consiglio trasporti e telecomunicazioni del 22 marzo 2012,

l'Italia ha espresso il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM(2011)650. Atto, questo, che si inquadra nel dibattito in corso a livello sovranazionale sulla rete di trasporto europeo, la quale "si articolerà in due distinti livelli di pianificazione: da un lato, la cosiddetta rete estesa o globale (comprehensive network) che concorre agli obiettivi di coesione sociale ed economica delle regioni europee; dall'altro, la cosiddetta rete prioritaria o centrale (core network), di interesse strategico europeo" (*C.i.d.*, par. 4.2.2).
Il contenuto della nota è di per sé meramente informativo. Pertanto, essa è carente di autonoma portata lesiva, in quanto "costituisce (semplicemente) il documento con il quale la ricorrente ha ufficialmente appreso che la Valdastico Nord è stata inserita nella rete comprehensive TEN-T nazionale". Ne deriva che l'impugnazione della nota (nonché degli "atti citati nella suddetta nota") è inammissibile.
È, invece, ammissibile il conflitto proposto avverso l'atto del Ministro delle infrastrutture e trasporti, attraverso cui, in sede di esame da parte del Consiglio trasporti e telecomunicazioni, l'Italia ha espresso il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento su indicata, nella parte in cui comprende la realizzazione della Valdastico Nord. La Corte ricorda, infatti, di aver "più volte ribadito che costituisce atto idoneo ad innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione qualsiasi comportamento significante, imputabile allo Stato o alla Regione, che sia dotato di efficacia e rilevanza esterna e che – anche se preparatorio o non definitivo – sia comunque diretto ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima".
In particolare, la Provincia ricorrente si duole di non esser mai stata coinvolta durante questo processo decisionale, nonostante la prescrizione contenuta nella norma di attuazione dello Statuto speciale di cui all'art. 19, lett. b), d.p.r. n. 381 del 1974. Specificamente, la disposizione citata stabilisce che, per quanto riguarda le autostrade il cui tracciato interessi soltanto il territorio provinciale e quello di una Regione finitima, è necessaria l'intesa con la Provincia stessa.
La sentenza n. 122 del 2013 pare, perciò, costituire il primo caso in cui una Regione o Provincia autonoma rivendica la propria partecipazione alla c.d. fase ascendente e, perciò, alla formazione di un atto dell'UE, nonostante il contrario avviso della Corte.
La Corte, tuttavia, rigetta il conflitto proposto, sul rilievo che "la realizzazione della Valdastico Nord non sarebbe imposta dal suo inserimento nella rete transeuropea dei trasporti, ma quest'ultimo sarebbe soltanto una condizione per accedere, eventualmente, ai finanziamenti dell'Unione". Perciò, l'inserimento della Valdastico Nord nella rete transeuropea "non pregiudica – secondo la Corte – la necessaria acquisizione dell'intesa con la Provincia autonoma", ai fini della realizzazione dell'opera.
E' bene, infine, segnalare che la Corte è stata nuovamente impegnata su questioni attinenti alla realizzazione della c.d. Valdastico con la sentenza n. 274, in cui è stata dichiarata costituzionalmente illegittima una norma di legge statale che prevede che il raggiungimento dell'intesa fra il Governo e la P.A. di Trento per il progetto della c.d. Valdastico Nord debba avvenire in 60 gg.

8. Le autonomie speciali. Le c.d. clausole di salvaguardia

Il presente paragrafo assume rilevanza "residuale", nella misura in cui si sarà notato che molto spesso le questioni che hanno coinvolto le autonomie speciali (e le loro specifiche competenze) sono state riportate in altre sezioni del presente studio per ragioni di collocazione sistematica (v., in particolare, la sentenza n. 219, sul c.d. decreto premi e sanzioni, cui è dedicato un apposito paragrafo).
Ciò detto in via preliminare, si segnala, anzitutto, la sentenza n. 215, in cui la ricorrente è la Regione Friuli-Venezia Giulia, la quale si duole della circostanza che la disposizione statale censurata(art. 14, comma 16, d.l. n. 95/2012), ridefinendo le "aree geografiche caratterizzate da

specificità linguistica" come quelle quali siano presenti minoranze di lingua madre straniera, avrebbe "un contenuto limitativo delle precedenti disposizioni che, in tema di dimensionamento della rete scolastica, prevedevano l'assegnazione del dirigente scolastico titolare e del direttore dei servizi amministrativi titolare alle autonomie scolastiche costituite da almeno 600 alunni oppure da almeno 400 alunni in presenza di aree geografiche caratterizzate da 'specificità linguistica'. Requisito, questo, che prima dell'intervento normativo de quo era riferito alle minoranze linguistiche storiche (friulana, tedesca e slovena) riconosciute nel territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 482 del 1999".

Ora, "poiché il parametro dei '400 alunni' riguardava, appunto, le aree di insediamento delle tre comunità linguistiche, compresa quella friulana, a seguito della nuova disposizione è venuta meno la possibilità di applicare tale parametro alle aree nelle quali la specificità linguistica non è straniera. La qual cosa (si tradurrebbe) in una discriminazione della lingua e della comunità friulana (in cui non sono presenti 'minoranze di lingua madre straniera'), rispetto alla lingua e comunità tedesca e slovena (e) tale discriminazione contraddice gli artt. 6 e 3 Cost., e l'art. 3 dello statuto speciale".

La ricorrente, peraltro, premette che l'impugnativa deve intendersi – per così dire – "cautelativa", nel senso che ha "carattere subordinato all'ipotesi in cui si dovesse intendere che le norme interessate siano destinate ad applicarsi anche nel territorio regionale, o che comunque pongano attualmente limiti o vincoli ad essa, nonostante la clausola di salvaguardia" contenuta nel medesimo corpo normativo (art. 24-bis d.l. n. 95/2012: "fermo restando il contributo di Trento e di Bolzano all'azione di risanamento così come determinata dagli articoli 15 e 16, comma 3, le disposizioni del presente decreto si applicano alle predette regioni e province autonome secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, anche con riferimento agli enti locali delle autonomie speciali che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, agli enti ed organismi strumentali dei predetti enti territoriali e agli altri enti o organismi ad ordinamento regionale o provinciale").

E, in effetti, la Corte giunge ad una pronuncia di non fondatezza proprio sull'assunto che tale clausola di salvaguardia sia idonea ad evitare il paventato effetto (nello stesso senso, v. sentenze n. 229 e 236).

Sotto altro profilo, risulta di interesse anche la sentenza n. 263, in cui viene in rilievo una q.l.c. promossa dalle due Province autonome avverso una normativa statale secondo cui le Province autonome di Trento e Bolzano, nell'ambito della propria autonomia statutaria e nel quadro delle procedure di coordinamento di cui all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione), "prevedono (…) che gli incarichi conferiti all'interno delle comunità di valle siano svolti a titolo esclusivamente onorifico, senza la corresponsione di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza". La norma è, secondo la Corte, costituzionalmente illegittima, giacché, oltre ad avere la "natura di norma di dettaglio, che non lascia margini di apprezzamento al legislatore locale in sede di sua attuazione", si pone anche in contrasto con il metodo concertativo prescritto dallo Statuto di autonomia per il concorso agli obiettivi di finanza pubblica.

Si segnala, altresì, la sentenza n. 260, che, in materia di misure di coordinamento della finanza pubblica, ha assoggettato le autonomie speciali ad un particolare regime (l'accordo con il MEF).

Infine, si ricorda la sentenza n. 301, che dichiara l'illegittimità costituzionale di una disposizione di legge statale, giacché prevede la costituzione, da parte di ciascuna Regione e di ciascuna Provincia autonoma, di un comitato etico per la sperimentazione clinica ogni milione di abitanti, violando il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., perché non tiene conto della dimensione demografica della Provincia autonoma di Trento, che ammonta a soli cinquecentotrentunomila abitanti.

9. I principii di eguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Cost.)

Nell'anno oggetto della presente relazione, vi sono stati molteplici casi di pronunce della Corte a rilevanza regionale, in cui il parametro dirimente è stato l'art. 3 Cost. e, quindi, il principio di eguaglianza, talvolta declinato nel senso di principio di ragionevolezza. Di essi viene fatto espresso richiamo nell'intero elaborato, posto che talvolta la q.l.c. è connessa anche con altri parametri costituzionali (spesso, ad esempio, vi è l'operare congiunto con l'art. 97 Cost.). Pertanto, in questo paragrafo, ci si limita a menzionare le ipotesi in cui i principii di eguaglianza e di ragionevolezza assumono un ruolo fondamentale all'interno della decisione.

E' il caso, ad esempio, della sentenza n. 161 (emessa all'esito di un giudizio in via incidentale), in cui la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una disposizione di legge della Regione Toscana, la quale riconosce agli italiani in possesso della qualifica di profugo condizioni di miglior favore per l'acquisto degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Tuttavia, secondo la Corte, "tale scelta è in contrasto con l'art. 3 Cost. per l'irragionevolezza sia del criterio prescelto per l'estensione del beneficio, sia della parificazione di situazioni eterogenee, nonché per la non giustificata disparità di trattamento che risulterebbe dall'applicazione delle disposizioni censurate". Infatti, "occorre considerare che la tutela dei profughi rientrati in Italia al termine del secondo conflitto mondiale è stata soddisfatta assicurando – attraverso la riserva delle assegnazioni e la costruzione diretta dei fabbricati, previste, rispettivamente dagli artt. 17 e 18 della legge n. 137 del 1952 – la disponibilità di un adeguato numero di alloggi da assegnare loro in locazione. Né le leggi dell'epoca, né quelle dei decenni successivi hanno attribuito ai suddetti conduttori un trattamento pecuniario agevolato (rispetto a quello spettante agli assegnatari ordinari di alloggi dell'edilizia residenziale pubblica) per il solo fatto di essere 'profughi'. Le disposizioni regionali censurate introducono, invece, un regime di privilegio a favore dei profughi a oltre sessanta anni di distanza dagli eventi che avevano determinato la specificità del problema abitativo di tale categoria di persone. Per di più, in numerosi casi, per via del tempo intercorso, gli eventuali beneficiari non sono i profughi stessi, bensì, 'in caso di decesso dell'assegnatario originario', i familiari con esso conviventi 'ai quali sia stato riconosciuto il diritto al subentro nell'assegnazione dell'alloggio' (…). Appare, perciò, irragionevole la scelta del legislatore regionale di stabilire, a distanza di tanto tempo, un trattamento di favore che, tra gli assegnatari di alloggi popolari, privilegia la categoria dei profughi e, in concreto, i loro discendenti".

9.1. Le normative regionali e provinciali che subordinano alcune prestazioni assistenziali in favore dei cittadini extracomunitari ad un certo periodo di residenza ininterrotta nel territorio dell'Ente

Nell'anno 2013, la Corte costituzionale ha risolto diverse questioni di legittimità costituzionale concernenti la subordinazione dell'accesso ad alcune prestazioni assistenziali in favore dei cittadini extracomunitari ad un certo periodo di residenza ininterrotta nel territorio regionale.

In primo luogo, viene in rilievo la sentenza n. 2, in cui il giudice delle leggi ha giudicato della legittimità costituzionale di una disposizione di legge della Provincia autonoma di Bolzano, che prevedeva che per l'accesso alle prestazioni di assistenza sociale aventi "natura economica" fosse richiesto ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea "un periodo minimo di cinque anni di ininterrotta residenza e dimora stabile in provincia di Bolzano".

La Corte costituzionale ha, nel caso di specie, richiamato la propria giurisprudenza in tema di accesso degli stranieri alle prestazioni di assistenza sociale, secondo cui "mentre la residenza (o, come nella specie, la 'dimora stabile') costituisce, rispetto ad una provvidenza regionale (nella specie, provinciale), 'un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio' (sentenza n. 432 del 2005), non altrettanto può dirsi quanto alla residenza (o 'dimora stabile') protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo (nella specie, quinquennale). La previsione di un simile requisito, infatti, non risulta rispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza,

in quanto 'introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari', non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità delle provvidenze in questione (sentenza n. 40 del 2011). Infatti, non è evidentemente possibile presumere, in termini assoluti, che gli stranieri immigrati nella Provincia da meno di cinque anni, ma pur sempre ivi stabilmente residenti o dimoranti, versino in stato di bisogno minore rispetto a chi vi risiede o dimora da più anni".

Né rileva in senso contrario – ad avviso della Corte – che il requisito in questione fosse previsto in rapporto a prestazioni di natura economica eccedenti quelle essenziali, perché "le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse disponibili – de(von)o essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza (sentenze n. 40 del 2011 e n. 432 del 2005)".

Inoltre, viene in rilievo la sentenza n. 4, in cui è impugnata una legge della Regione Calabria nella parte in cui, nello stabilire misure per il sostegno di persone non autosufficienti, subordina l'accesso dei cittadini extracomunitari a tali prestazioni al possesso di "regolare carta di soggiorno". La Corte osserva che, "mentre è possibile subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni sociali, non dirette a rimediare a gravi situazioni di urgenza, alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero alla permanenza nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata, una volta che il diritto a soggiornare alle predette condizioni non sia in discussione, l'accesso a una misura sociale non può essere differenziato in ragione della 'necessità di uno specifico titolo di soggiorno' (sentenza n. 61 del 2011) o di 'particolari tipologie di residenza volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale' (sentenza n. 40 del 2011)", dacché deriva l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, nella parte in cui fa riferimento alla "carta di soggiorno".

Nello stesso senso, si vedano le sentenze nn. 133, 172 e 222 (*C.i.d.*, par. 6 e 7), che parimenti dichiarano l'illegittimità costituzionale di normative regionali che irragionevolmente discriminano sulla base della residenza continuata i cittadini extracomunitari nella fruizione delle prestazioni assistenziali.

Un caso diverso (in quanto non riguardante prestazioni sociali), ma comunque risolto sulla base dei principii di eguaglianza e di ragionevolezza, è stato quello della sentenza n. 309, in cui la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima la normativa della P.A. di Bolzano che escludeva gli stranieri regolarmente soggiornanti dalla possibilità di prestare il servizio civile provinciale.

10. La conformità delle normative interne al diritto europeo (art. 117, comma 1, Cost.)

La Corte costituzionale, nell'anno 2013, è stata più volte investita di questioni attinenti la conformità delle normative interne (nazionali o regionali) al diritto europeo e, in questa sede, si dà conto dei principali casi in cui è, perciò, venuto in rilievo l'art. 117, comma 1, Cost., pur dovendosi specificare che alcune q.l.c. di rilievo sono state sussunte sotto altri titoli competenziali ovvero nell'ambito delle questioni processuali.

Viene, in primo luogo, in rilievo la sentenza n. 299, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni di legge della Regione Abruzzo, le quali avrebbero disposto un contributo di complessivi 5,5 milioni di euro in favore dell'Aeroporto d'Abruzzo, senza che si sia previamente proceduto alla sua notifica alla Commissione europea, stante il suo ammontare ben superiore agli aiuti di Stato c.d. *de minimis*.

10.1. L'operare congiunto dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e della tutela della concorrenza

Non è raro – come conferma la giurisprudenza costituzionale del 2013 – che vengano congiuntamente in rilievo sia i vincoli derivanti dall'ordinamento europeo sia il titolo competenziale della tutela della concorrenza.

E', ad esempio, il caso delle normative regionali sostanzialmente istitutive di "marchi", su cui si è pronunciata sentenza n. 66, dichiarando l'illegittimità costituzionale di una legge della Regione Lazio, la quale, al fine dichiarato di "assicurare ai consumatori la qualità dei prodotti agricoli ed agroalimentari" e di incentivare "la valorizzazione e la promozione della cultura enogastronomica tipica regionale", disciplinava l'istituzione di un "marchio regionale collettivo di qualità", ponendosi "in conflitto con il diritto dell'Unione europea – in relazione a quanto disposto, fra l'altro, dagli artt. 34 e 35 del TFUE, che fanno divieto agli Stati membri di porre in essere restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione, nonché qualsiasi misura di effetto equivalente – e, quindi, in violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione". La Corte, pertanto, previo richiamo della giurisprudenza europea di riferimento, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, perché le stesse, "introducendo un marchio 'regionale' di qualità destinato a contrassegnare (…) determinati prodotti agricoli ed agroalimentari a fini, anche dichiaratamente, promozionali della agricoltura e cultura gastronomica del Lazio, è innegabilmente idonea a indurre il consumatore a preferire prodotti assistiti da siffatto marchio regionale rispetto ad altri similari, di diversa provenienza, e, conseguentemente, a produrre, quantomeno 'indirettamente' o 'in potenza', gli effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci, che anche al legislatore regionale è inibito perseguire per vincolo comunitario". Dacché deriva la violazione dell'art. 117, comma 1, Cost.

Sempre in tema di marchi (o "sostanzialmente" tali) istituiti dalle Regioni, può citarsi la sentenza n. 209, che dichiara l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni di legge lucana, fra cui quella che prevede l'assegnazione di un contrassegno con lo stemma della Regione a favore delle imprese che utilizzino almeno il 30% di prodotti agricoli lucani, per la congiunta violazione del diritto europeo e della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza (sulla base degli stessi motivi, nella sentenza è, altresì, dichiarata l'illegittimità costituzionale di altre due previsioni che favoriscono la commercializzazione dei prodotti regionali, facendo sì che il loro utilizzo costituisca titolo preferenziale per l'aggiudicazione degli appalti e riservando il 20% dei posteggi dei mercati agli imprenditori agricoli esercenti la vendita diretta di prodotti di origine regionale). Di analogo tenore è la q.l.c. risolta con la sentenza n. 245, vertente sempre nel settore dell'assegnazione di posteggi su area pubblica.

Occorre, poi, sottolineare come la giurisprudenza costituzionale continui ad essere di tanto in tanto impegnata con la questione delle concessioni per il demanio marittimo alla luce della direttiva c.d. *Bolkestein*, per via della quale l'Italia è stata anche oggetto di una procedura di infrazione. Queste vicende sono riepilogate nella sentenza n. 171 (v. *C.i.d.*, par. 2), in cui veniva in rilievo una disposizione di legge della Regione Liguria che prevedeva una proroga automatica delle concessioni del demanio marittimo a favore del soggetto già titolare della concessione, senza nemmeno determinarne la durata temporale. Secondo la Corte, "il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni viola l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, determinando altresì una disparità di trattamento tra operatori economici, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), dal momento che coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo non hanno la possibilità, alla scadenza della concessione, di prendere il posto del vecchio gestore se non nel caso in cui questi non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti. Al contempo, la disciplina regionale impedisce l'ingresso di altri potenziali

operatori economici nel mercato, ponendo barriere all'ingresso, tali da alterare la concorrenza (sentenze n. 213 del 2011, nn. 340, 233 e 180 del 2010)".
In riferimento all'operare congiunto dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e della tutela della concorrenza, si possono altresì segnalare le sentenze nn. 98 (*C.i.d.*, par. 2 e 4), 264, 292 (sul privilegio che si sarebbe voluto accordare ai prodotti trasportati all'interno del territorio regionale nell'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva da parte degli enti pubblici).

11. Il principio della copertura finanziaria delle leggi di spesa (art. 81, comma 4, Cost.)
Ai sensi dell'art. 81, comma 4, Cost., che nel corso dell'anno 2013 ha dovuto trovare applicazione secondo il testo anteriore alle legge di revisione costituzionale n. 1/2012, "ogni (…) legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte". Si è già rilevato che, negli ultimi anni, la Corte si è spesso confrontata con tale parametro costituzionale in riferimento ad alcune leggi regionali di spesa, che sono state censurate per violazione del principio.
E' il caso, ad esempio, della sentenza n. 18, nella quale è stata dichiarata costituzionalmente illegittima una disposizione di legge della Regione Calabria, con cui si incrementavano da una a tre le Sezioni tecniche della Stazione Unica appaltante (SUA), stabilendo che ognuna di esse avesse un dirigente equiparato a quello di servizio della Giunta regionale. In sostanza, "il legislatore calabrese, aumentando da una a tre le sezioni tecniche, ha previsto nell'organico regionale due nuove figure di dirigenti, con il conseguente obbligo di ricoprire queste sopravvenute carenze dell'organico stesso(, ma n)essuna indicazione contiene la norma impugnata sui mezzi per far fronte alle maggiori spese derivanti da tale incremento".
Viene, altresì, in rilievo la sentenza n. 26, con cui la Corte ha censurato una disposizione di legge della Regione Sardegna in relazione all'erogazione di un contributo specifico della Regione autonoma finalizzato al raggiungimento dell'equilibrio finanziario del Fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, di previdenza e di assistenza a favore dei dipendenti dell'amministrazione regionale (FITQ), facendo rinvio, per la copertura del relativo onere, a successivi provvedimenti da assumere con legge finanziaria.
La Corte, nel dirimere la controversia, richiama la propria giurisprudenza e, in particolare, i principi da essa dettati per le spese "continuative e ricorrenti". A tale proposito, ha chiarito i seguenti principi: "a) le leggi istitutive di nuove spese debbono contenere una 'esplicita indicazione' del relativo mezzo di copertura (*ex plurimis*, sentenze n. 386 e n. 213 del 2008, n. 359 del 2007 e n. 9 del 1958); b) che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali (*ex plurimis*, sentenze n. 213 del 2008 e n. 16 del 1961); c) che solo per le spese continuative e ricorrenti è consentita l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale, in coerenza con quanto previsto – tra l'altro – dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 (sentenze n. 446 del 1994, n. 26 del 1991 e n. 331 del 1988)". Tuttavia, non essendo "la fattispecie in esame ascrivibile (…) alla categoria delle spese continuative e ricorrenti, le quali sono caratterizzate da una costante incidenza su una pluralità indefinita di esercizi finanziari", la norma ha dovuto essere dichiarata costituzionalmente illegittima.
Un caso molto particolare è, poi, stato quello risolto con la sentenza n. 28, con cui è stata – tra l'altro – risolta l'impugnazione formulata dal Governo avverso una disposizione di legge della Regione Campania per mancanza di copertura finanziaria e dunque affetta "da illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., il quale esige, per costante giurisprudenza (…), che la copertura finanziaria sia indicata in maniera "credibile" (ex multis, sentenze n. 214 e 115 del 2012)". Invero, la Corte osserva che "la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. (…) è persino più radicale (di quanto sostenuto dal Governo. Infatti,) l'unità previsionale su cui vengono fatte gravare le spese (…) contiene (…) un 'fondo di riserva per le spese impreviste' per l'anno 2012. Contrasta, dunque, con le regole di contabilità, stabilire che *determinate* spese, inserite nel bilancio di previsione – e per ciò stesso 'previste' – siano fatte gravare su un fondo per spese '*impreviste*, che è invece destinato ad evenienze non preventivabili".

Ancora, è degna di menzione sul tema la sentenza n. 51, la quale dichiara l'illegittimità costituzionale di un'intera delibera legislativa della Regione siciliana e che, pertanto, è commentata nel paragrafo sull'oggetto della questione di legittimità costituzionale (nel Cap. 2), a cui si rinvia.
Infine, il principio della copertura delle leggi di spesa costituisce il parametro dirimente della decisione nelle sentenze nn. 181, 212 (*C.i.d.*, par. 4), e 241, nonché nella pronuncia n. 250 (richiamata anche dalla n. 266), in cui la normativa regionale è dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione del principio che richiede gli avanzi di amministrazione degli esercizi precedenti siano previamente accertati mediante l'approvazione del consuntivo di riferimento per poter iscritti fra le poste attive nel bilancio successivo.

12. I principi del buon andamento e dell'imparzialità della Pubblica Amministrazione, nonché il principio dell'accesso ai pubblici impieghi mediante concorso (art. 97 Cost.)

Nel capitolo dedicato ai profili quantitativi di questa ricerca, si è messo in evidenza come il parametro costituzionale dell'art. 97 Cost. sia venuto molto spesso in rilievo nell'ambito del contenzioso costituzionale fra Stato e Regioni. Già più volte, peraltro, ne è stata fatta menzione nei paragrafi dedicati al pubblico impiego (tanto in quello dedicato alla competenza in materia di ordinamento civile quanto in quello sul coordinamento della finanza pubblica), a cui non può che rinviarsi.
Oltre a quei casi, può essere citata la sentenza n. 152, che giudica della legittimità costituzionale di una disposizione di legge della Regione Campania e, in particolare, su quella che, nell'ambito della nuova disciplina regionale per la nomina dei direttori generali delle ASL e degli Istituti del servizio sanitario regionale (le cui modalità di espletamento sono rimesse ad un disciplinare, adottato con deliberazione della Giunta regionale), dispone, in via transitoria, sulla procedura di nomina nell'attesa dell'approvazione di detto disciplinare, in quanto prevede la decadenza automatica dalla carica decorsi sessanta giorni dalla pubblicazione del disciplinare.
La Corte ricorda allora che, secondo la propria giurisprudenza, "i direttori generali delle ASL costituiscono una figura tecnico-professionale che ha il compito di perseguire, nell'adempimento di un'obbligazione di risultato (oggetto di un contratto di lavoro autonomo), gli obiettivi gestionali e operativi definiti dal piano sanitario regionale (a sua volta elaborato in armonia con il piano sanitario nazionale), dagli indirizzi della Giunta, dal provvedimento di nomina e dal contratto di lavoro con l'amministrazione regionale (sentenza n. 104 del 2007). Le funzioni svolte dai direttori sono di carattere tecnico-gestionale, come confermato anche dai requisiti che la legge richiede per la loro nomina ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e dell'art. 18, comma 3-bis, della legge della Regione Campania n. 32 del 1994 (sentenza n. 34 del 2010)"
Ora, "la disposizione impugnata, trovando applicazione nei confronti della tipologia di figure dirigenziali appena descritta – che esercita funzioni di carattere gestionale e non è legata all'organo politico da un rapporto diretto –, viola l'art. 97 Cost. sotto più profili", in quanto – citando letteralmente la Corte – il meccanismo di decadenza automatica (1) incide sulla continuità dell'azione amministrativa (sentenze n. 228 del 2011; n. 304 e n. 224 del 2010); (2) viola i principi di efficienza e di efficacia dell'azione amministrativa, perché esclude una valutazione oggettiva dell'operato del funzionario (sentenze n. 34 e n. 224 del 2010); (3) viola il principio di imparzialità dell'azione amministrativa, perché introduce un'ipotesi di cessazione anticipata e automatica dall'incarico del direttore generale dipendente da un atto dell'organo politico (sentenze n. 228 del 2011 e n. 224 del 2010); (4) viola il principio del giusto procedimento, perché non prevede il diritto del funzionario di intervenire nel corso del procedimento che conduce alla sua rimozione e di conoscere la motivazione di tale decisione (sentenze n. 34 del 2010 e n. 390 del 2008).

12.1. Le società *in house* e il principio del pubblico concorso

Una questione di notevole interesse è stata quella risolta dalla Corte con la sentenza n. 167, in cui erano censurate delle disposizioni di legge della Regione Lombardia finalizzate alla razionalizzazione della spesa pubblica, attraverso la riorganizzazione delle società partecipate dalla Regione. In particolare, non solo veniva disposto il trasferimento delle funzioni di due società *in house* della regione Lombardia (la Lombardia Informatica s.p.a. e la Cestec s.p.a.) a strutture organizzative regionali, ma anche l'inquadramento del personale in servizio a tempo indeterminato delle due società partecipate in altrettanti ruoli speciali ad esaurimento presso due articolazioni della Regione stessa.

La Corte, in linea generale, osserva 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: è necessario, infatti, che la legge stabilisca preventivamente le condizioni per l'esercizio del potere di assunzione, subordini la costituzione del rapporto a tempo indeterminato all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione e preveda procedure di verifica dell'attività svolta; il che presuppone che i soggetti da assumere abbiano maturato tale esperienza all'interno della pubblica amministrazione, e non alle dipendenze di datori di lavoro esterni (sentenza n. 215 del 2009). Inoltre, la deroga al predetto principio deve essere contenuta entro determinati limiti percentuali, per non precludere in modo assoluto la possibilità di accesso della generalità dei cittadini a detti posti pubblici (sentenza n. 108 del 2011)".

Le disposizioni oggetto del giudizio si pongono, però, in contrasto con tali principi, perché individuano "soltanto in modo generico le ragioni giustificatrici della deroga sul piano della funzionalità e non prevede meccanismi di verifica dell'attività professionale svolta, né limiti percentuali all'assunzione senza concorso". Peraltro, "il trasferimento da una società partecipata alla Regione o ad altro soggetto pubblico regionale si risolve in un privilegio indebito per i soggetti che possono beneficiare della norma impugnata, in violazione dell'art. 97 Cost. (sent. n. 62 del 2012)". Né ciò può dirsi giustificato in ragione "del controllo, da parte dell'ente pubblico, della totalità (o di una quota rilevante) delle azioni" delle società.

Un caso esattamente analogo (di trasferimento nei ruoli della Regione, previa eventuale prova selettiva, del personale a tempo indeterminato di una società *in house* della Regione Friuli-Venezia Giulia) è stato conformemente risolto dalla sentenza n. 227.

13. Gli "intrecci" di competenze

La giurisprudenza costituzionale ha adottato dei criteri con cui risolvere i casi di intreccio di competenze, quelle ipotesi in cui, perciò, vengono in rilievo delle disposizioni normative contestualmente riconducibili a più di un titolo competenziale.

In linea di principio, i criteri fondamentali sono essenzialmente quello del principio di leale collaborazione e di prevalenza della materia. In questo paragrafo, si dà conto dei casi in cui si sia verificato un intreccio di competenze e del modo con cui la Corte li ha risolti, pur dovendosi precisare che, nella presente Relazione, è già stata fatta menzione di talune di queste ipotesi, pur essendosi per essere scelta una diversa sussunzione, alla luce del tenore della pronuncia in cui venivano in rilievo.

Un caso di particolare interesse è quello della sentenza n. 62, con cui la Corte costituzionale dichiara la non fondatezza di una questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento a una normativa statale che, nell'ambito di un piano nazionale di edilizia scolastica, rimette il varo di norme tecniche-quadro per l'ammodernamento e il recupero del patrimonio immobiliare scolastico a un decreto del MIUR, sentita la Conferenza unificata. La parte ricorrente regionale si duole della circostanza che la norma non avrebbe previsto l'intesa con le Regioni, ma solo il parere della Conferenza unificata.

In merito, la Corte ritiene che, "nella disciplina in esame si intersecano più materie, quali il 'governo del territorio', 'l'energia' e la 'protezione civile', tutte rientranti nella competenza concorrente Stato-Regioni di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.", nelle quali, "allorché veng(a)no attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale improntate all'osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze, il coinvolgimento della conferenza Stato Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio (sentenze n. 265 del 2011, n. 254 del 2010, n. 182 del 2006, n. 336 e n. 285 del 2005). In tali casi la disciplina statale costituisce principio generale della materia (sentenze n. 254 del 2010 e n. 182 del 2006)".
Ancora, con la sentenza n. 77, la Corte ha avuto occasione di richiamare il proprio consolidato orientamento in materia di circolazione stradale, la quale, "secondo la (propria) giurisprudenza (sentenze n. 223 del 2010 e n. 428 del 2004; ma anche sentenza n. 183 del 2012), appartiene alla competenza esclusiva statale sotto vari profili: sicurezza, ordinamento civile, ambiente". In particolare, la disciplina sulla revisione dei veicoli, su cui avrebbe inciso la normativa regionale impugnata in quel giudizio, si innesta nelle materie della sicurezza e dell'ambiente, dacché deriva la sua illegittimità costituzionale.