P. COLASANTE*

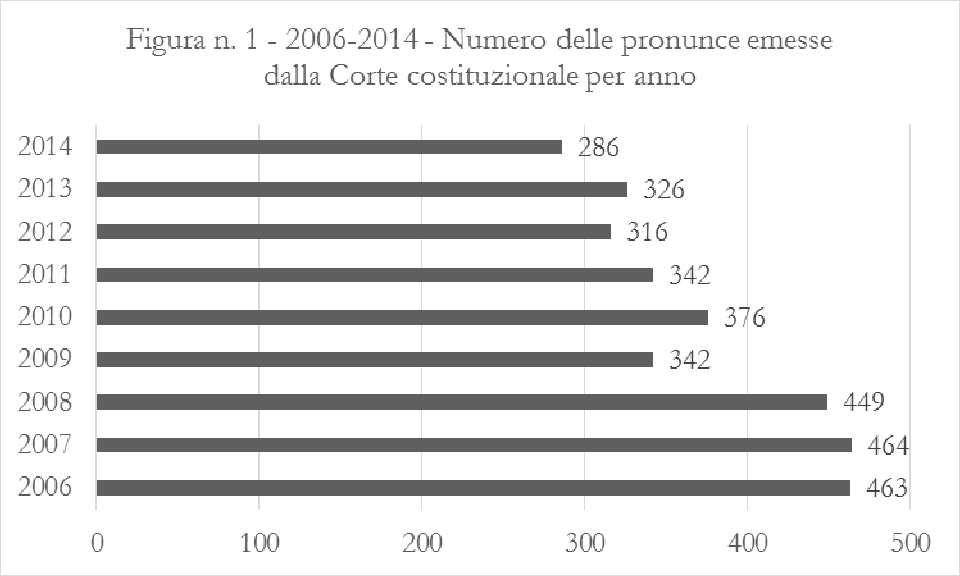
La giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale 2014

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 giudizio in via incidentale a rilevanza regionale.

1. Dati quantitativi generali

La presente Relazione ha ad oggetto l'analisi della giurisprudenza costituzionale di rilevanza regionale per l'anno 2014 e, in questo primo capitolo, reca i relativi dati quantitativi, anche per mezzo di una comparazione con gli anni precedenti[1], non senza aver previamente fornito un quadro relativo ai dati quantitativi generali.
Nella figura che segue (n. 1) si espone, perciò, il numero totale di pronunce emesse dalla Corte costituzionale per ogni anno considerato e si conferma un generale calo del volume di lavoro negli ultimi cinque anni (2010-2014), in cui il numero di decisioni è sempre inferiore a 400, fino a scendere sotto la quota delle 300 pronunce proprio nel 2014, mentre nel triennio 2006-2008 ci si è sempre attestati su un totale ampiamente superiore alla prima delle due soglie.



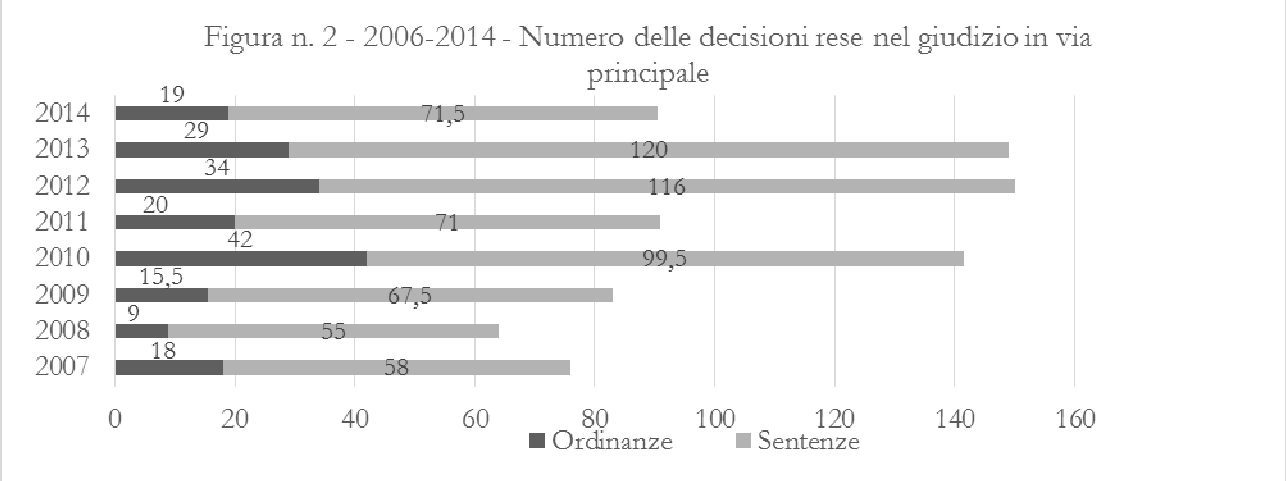
* Assegnista di ricerca ISSiRFA-CNR

[1] Per fornire le fonti dei dati relativi agli anni precedenti, sia consentito menzionare: per gli anni 2006-2010, P. COLASANTE, *La giurisprudenza costituzionale 2006-2010*; per il 2011, N. VICECONTE, *La giurisprudenza costituzionale 2011* (entrambi reperibili in *www.issirfa.cnr.it*, nonché in N. Viceconte, P. Colasante (a cura di), *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo*, Giuffré, Milano 2013, risp. p. 1-259; 261-368); per l'anno 2012, N. VICECONTE, A. GENTILINI, *La giurisprudenza costituzionale 2012*, in *www.issirfa.cnr.it*; per l'anno 2013, P. COLASANTE, *La giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale*, 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 una non trascurabile parte delle questioni di legittimità costituzionale risolte in via incidentale.
Deve, infine, essere precisato che, nel prosieguo, le decisioni di cui non viene menzionato l'anno sono relative al 2014 e che, nei successivi Capitoli, deve presumersi che le medesime risolvano giudizi in via principale, a meno che non sia diversamente segnalato.

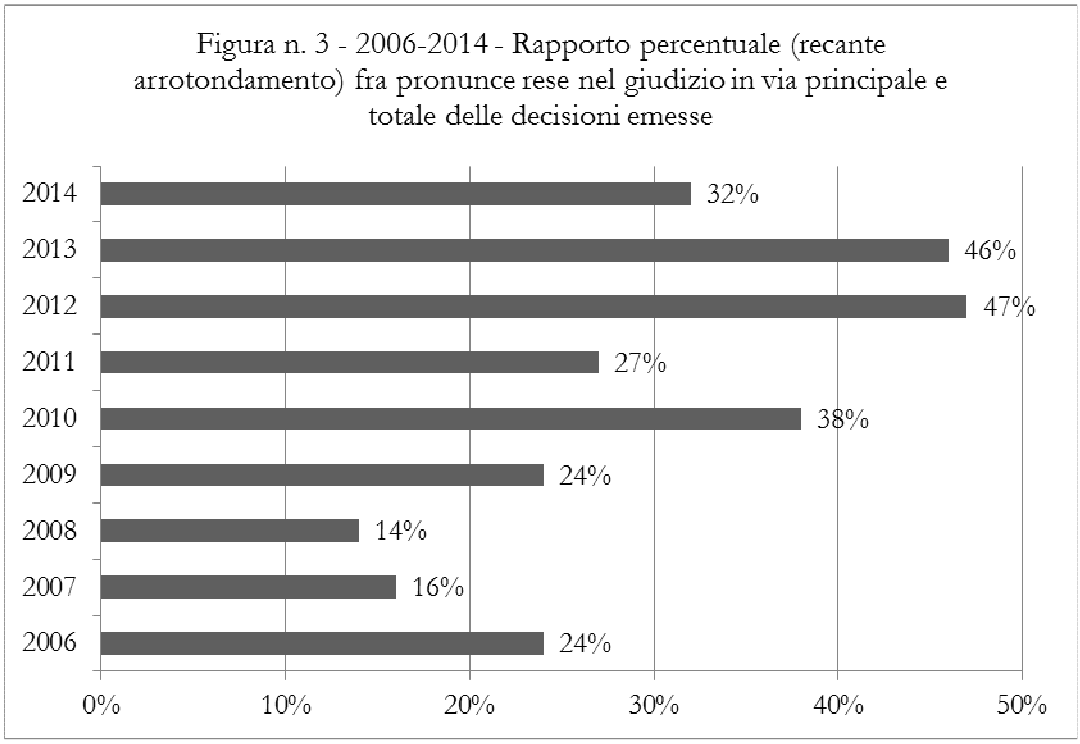
2. Dati quantitativi del giudizio in via d'azione

Dalla figura n. 2 si evince agevolmente che, nel 2014, il giudizio in via principale ha dato luogo a un numero molto più modesto di pronunce (91 contro le 149 del 2013 e le 150 del 2012)[2]. Si conferma, invece, la preponderanza delle decisioni rese con sentenza rispetto a quelle emesse con ordinanza.



Nondimeno, un dato ancor più significativo pare essere quello dell'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.

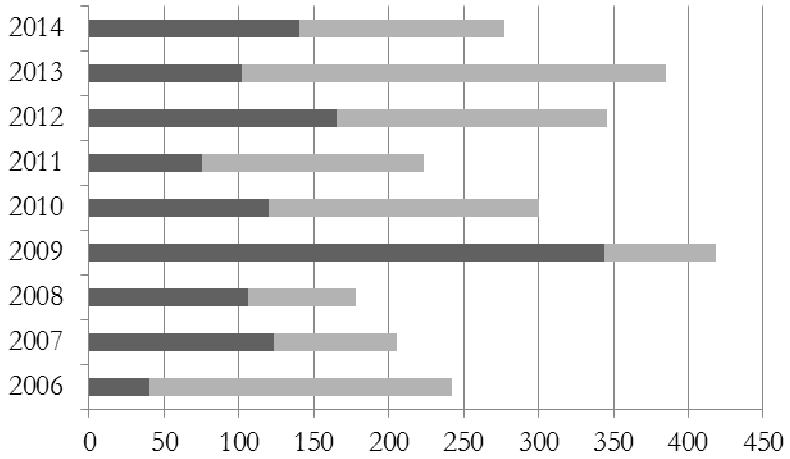


Dopo la tendenza del biennio 2012-2013 nel senso dell'incremento significativo dell'incidenza percentuale del giudizio in via principale, la quale arrivava a rasentare la metà del carico di lavoro della Corte, nel 2014 si è verificato un notevole calo del medesimo.
Peraltro, occorre ricordare che nel 2014 si è interrotta la prevalenza numerica delle sentenze rese nel giudizio in via d'azione (71,5) rispetto a quelle emesse nel giudizio in via incidentale (99), la quale si era sistematicamente verificata negli anni 2010-2013. Né si è più verificato quanto rilevato nel 2012 e nel 2013, e cioè che il numero complessivo delle decisioni rese nel giudizio in via d'azione (sentenze più ordinanze) risultasse superiore all'analogo dato del giudizio in via incidentale, giacché nel 2014 le prime sono 90,5 e le seconde ben 170.
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[3].

[3] 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.

Da questo punto di vista, viene in rilievo la figura n. 4[4].

Figura n. 4 - 2006-2014 - Numero dei capi di dispositivo emessi per anno



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Capi di dispositivo derivanti da q.l.c. sollevate da Regioni o P.a.	40	123	106	344	120	75	165	102	140
Capi di dispositivo derivanti da q.l.c. sollevate dal Governo	202	82	72	74	180	148	181	283	137

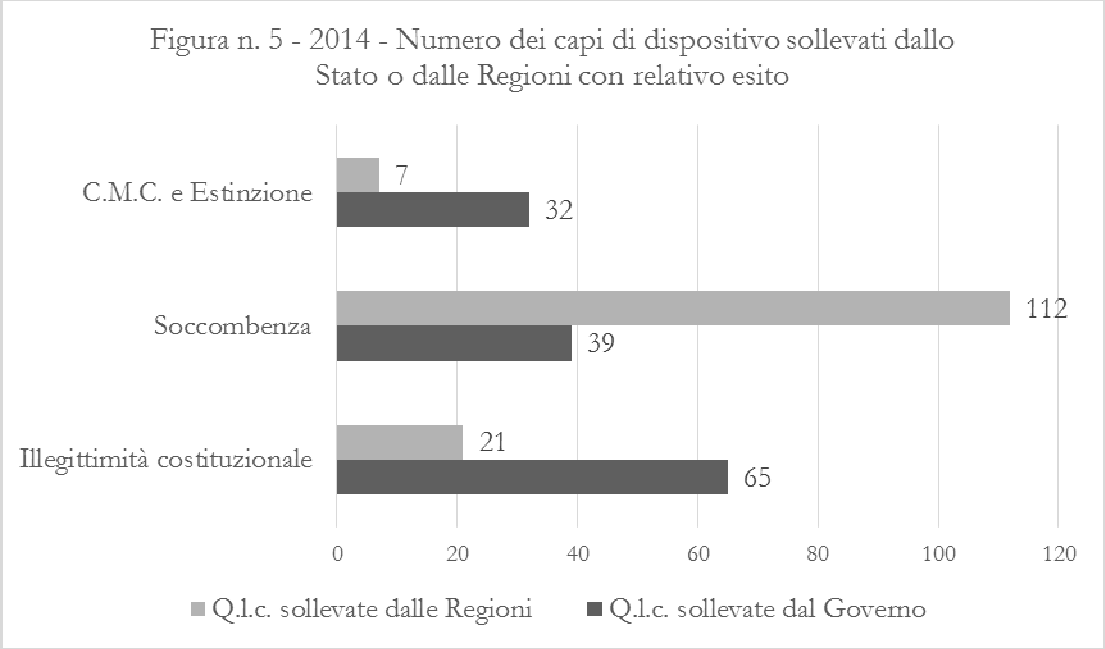
Dal grafico emerge una certa discontinuità dell'incidenza del giudizio in via principale in termini di capi di dispositivo pronunciati. In particolare, dopo un iniziale decremento nel triennio 2006-2008, si arriva al "picco" del 2009, per ritornare a scendere nel biennio successivo 2010-2011. Negli anni più recenti (2012-2013), si è di nuovo instaurata una tendenza all'aumento, interrotta nell'anno oggetto della presente relazione (2014).
Nello stesso 2014, si può anche rilevare una pressoché paritaria incidenza delle questioni di legittimità costituzionale solevate dal Governo e di quelle sollevate dalle Regioni (rispettivamente 137 e 140).
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[5] e, nel caso del 2014, appare corretto affermare che il dato paritario derivi

[4] Nei dati in figura non sono computati i capi di dispositivo aventi il seguente contenuto: riunione dei giudizi, riserva a separate pronunce, dichiarazione di inammissibilità di intervento di terzo nel giudizio, rinvio a nuovo ruolo, non luogo a provvedere sull'istanza di sospensiva, autorimessione di q.l.c. 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 3 capi di dispositivo di questo tipo nel corso del 2014 (nelle sentenze nn. 136, 154 261), tutti pronunciati avverso normative regionali.
[5] Sul punto, v. le precedenti *Relazioni* ISSiRFA.

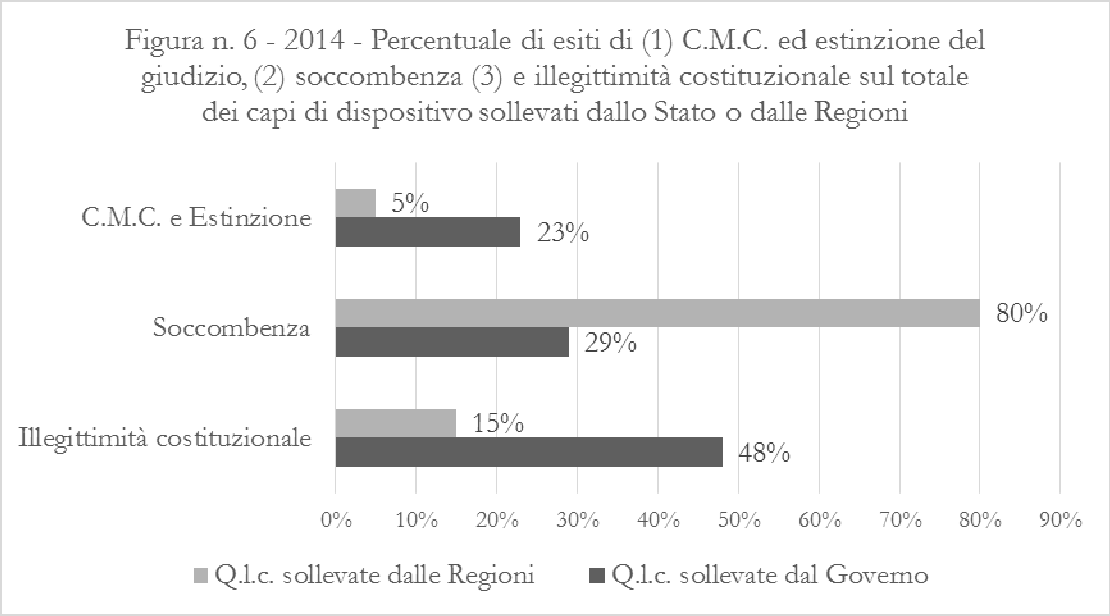
dall'analogo interesse di Governo e Regioni a tutelare le proprie ragioni in materia di coordinamento della finanza pubblica. Dal lato governativo, ciò determina l'interesse a censurare le leggi regionali che si pongano in contrasto con la legislazione di contenimento della finanza pubblica emanata nel corso degli anni della crisi. Dal lato delle Regioni, vi è il tentativo di tutelare le competenze loro attribuite dall'invasione che ad esse deriva per effetto degli stringenti vincoli di bilancio e dei notevoli tagli di spesa imposti dalla normativa nazionale.

2.1. I tipi di dispositivo nel giudizio in via principale

Con riferimento ai tipi di dispositivo emessi dalla Corte costituzionale nell'ambito del giudizio in via principale, la figura n. 5 mostra la netta preponderanza degli esiti favorevoli al Governo rispetto a quelli favorevoli alle Regioni.
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.

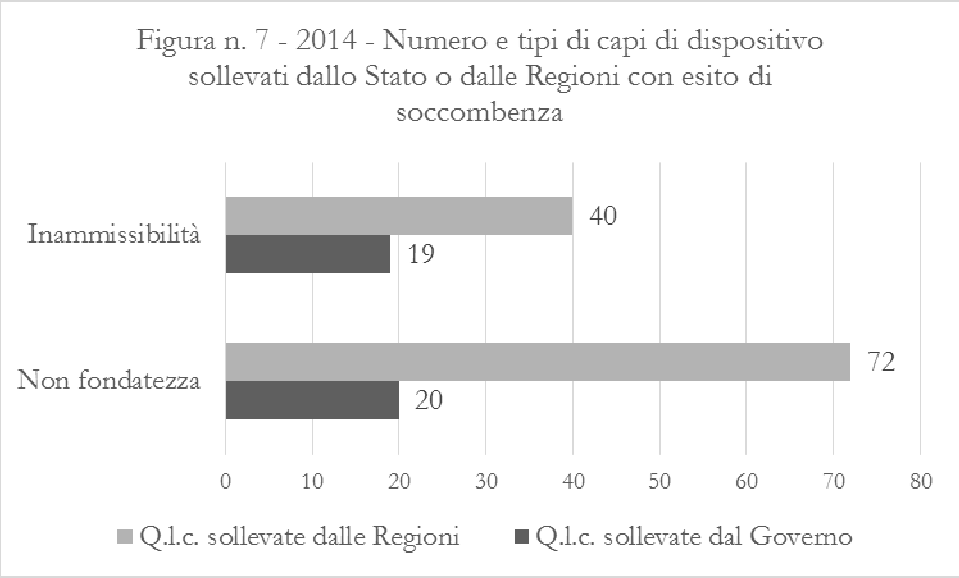


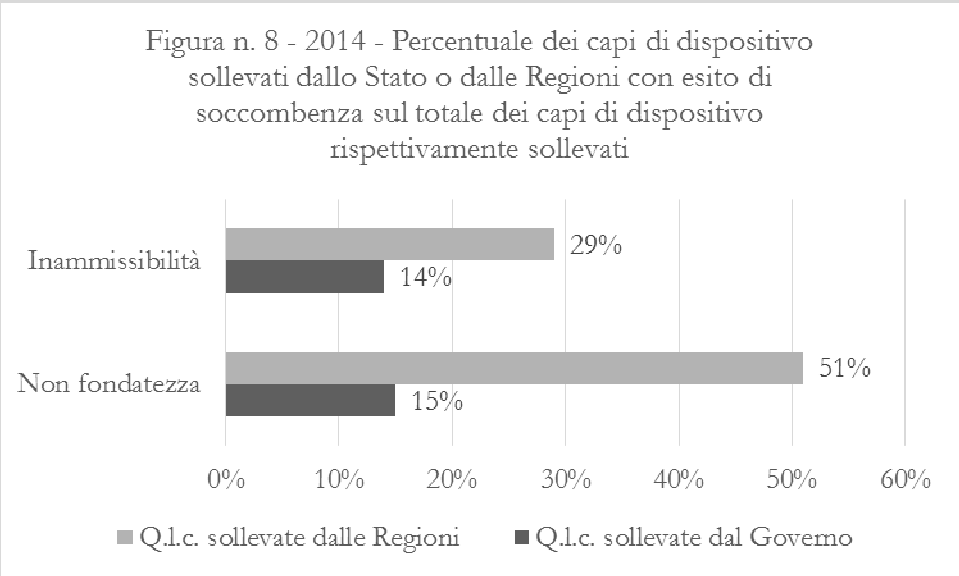
I dati appena esposti risultano ancor meglio leggibili, ove si guardi all'incidenza percentuale delle tre categorie di pronunce, la quale è mostrata nella figura che segue (n. 6).



Risulta senz'altro palpabile una differenza notevole 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 2014, le Regioni hanno impugnato quanto il Governo (dando luogo, con le loro impugnative, a 140 capi di dispositivo contro i 137 del Governo) e, però, senza i successi ottenuti da quest'ultimo, se si considera che i 4/5 delle q.l.c. promosse si è concluso con una pronuncia di infondatezza o di inammissibilità e che meno di 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, più della metà (15/21) sono in realtà decisioni di accoglimento parziale (9/21) o sentenze additive o sostituitive (6/21), 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 la metà delle questioni proposte (comunque inferiore al dato del 2013, che era di circa i 3/5), superando 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 e di pronunce di infondatezza delle q.l.c. sollevate dal Governo e dalle Regioni (o Province autonome), sia in termi assoluti (figura n. 7), sia in termini percentuali (figura n. 8) [6].

[6] Il numero dei capi di dispositivo di infondatezza e di inammissibilità comprende, rispettivamente, quelli di manifesta infondatezza e di manifesta inammissibilità.

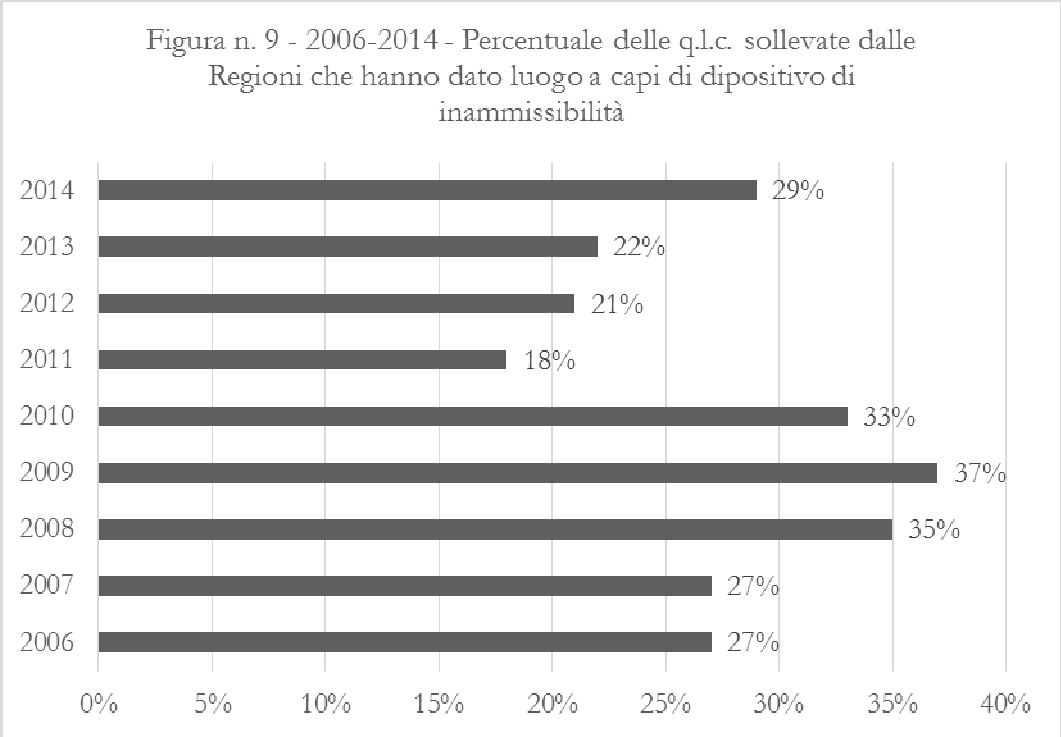


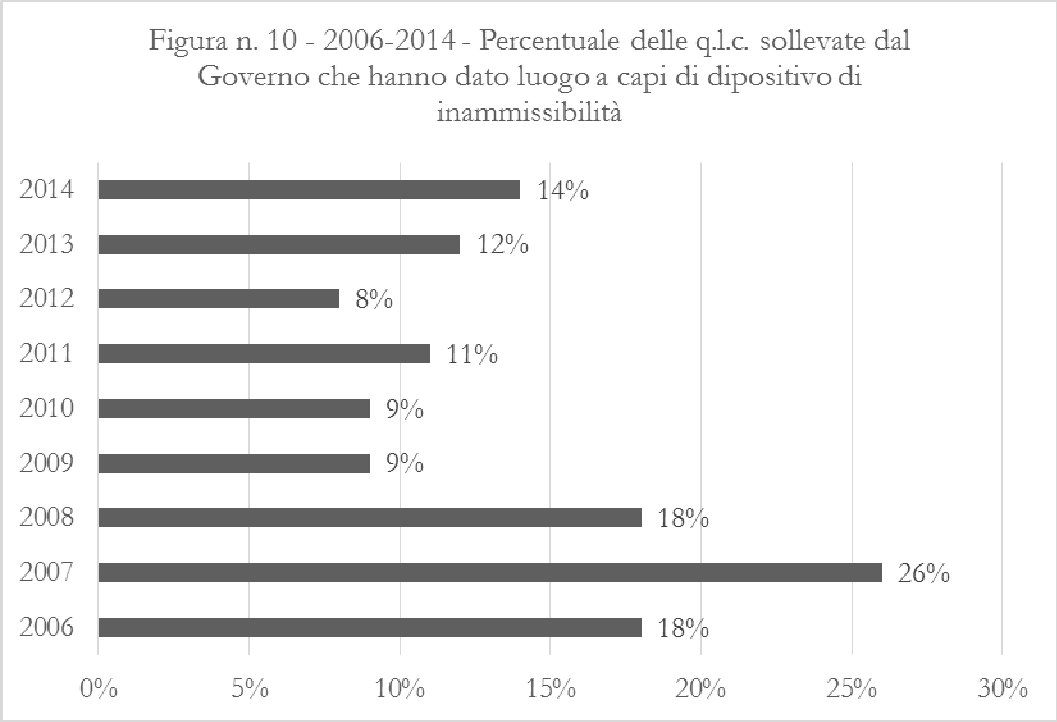


Il dato più significativo è quello in termini percentuali, che mostra che più della metà delle questioni sollevate dalle Regioni ha avuto un esito negativo, ma comunque di merito. E', inoltre, possibile osservare che il *gap* (a favore del Governo) è notevole nelle pronunce di non fondatezza, mentre si riduce, pur rimanendo elevato, per le inammissibilità.

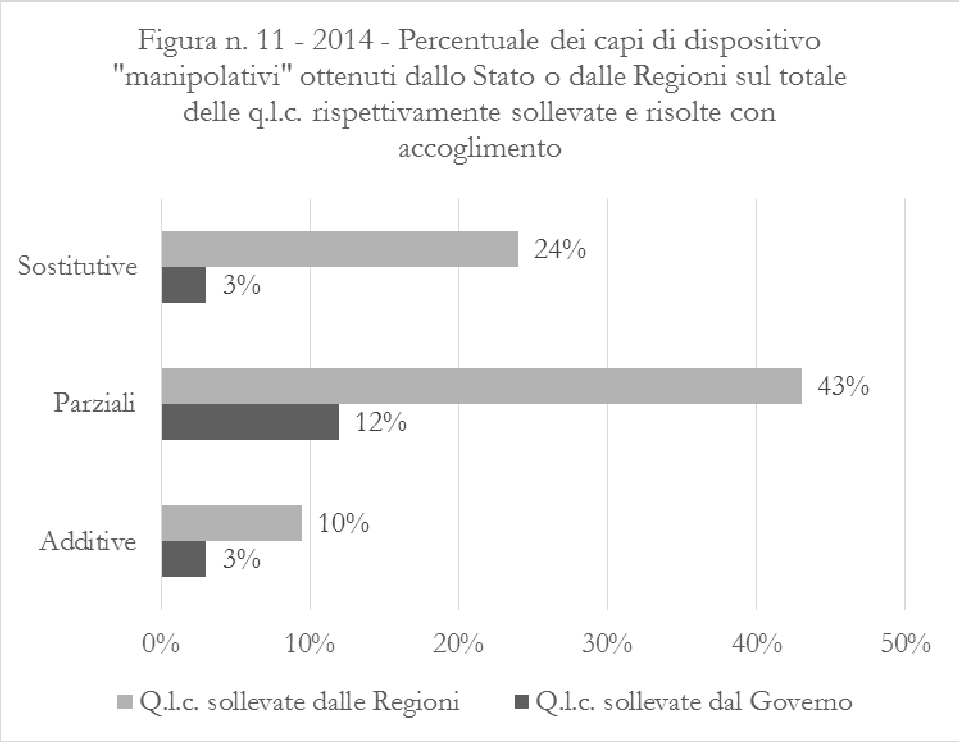
Il generale andamento del ricorso alle pronunce di inammissibilità può essere colto nelle figure nn. 9 e 10. Per quanto riguarda le Regioni, la percentuale dei capi di dispositivo di inammissibilità è sempre stata abbastanza elevata, visto che solo nel triennio 2011-2013 è scesa sensibilmente al di sotto della quota del 30%. Ciò che è anche la conseguenza dell'asimmetria esistente fra Regioni e Stato nella deduzione dei parametri costituzionali e che limita grandemente le prime nell'invocare parametri estranei al riparto delle competenze, a meno che essi non ridondino sul medesimo (v. *infra*), con il rischio che la q.l.c. venga dichiarata inammissibile, laddove la Corte non aderisca alla prospettazione regionale.

Nel caso delle q.l.c. sollevate dal Governo, al di là di un andamento generalmente molto più favorevole, si registra altresì una "frattura" fra il triennio 2006-2008 (con una media di circa il 21% di inammissibilità) e il periodo successivo (con una media poco superiore al 10%).

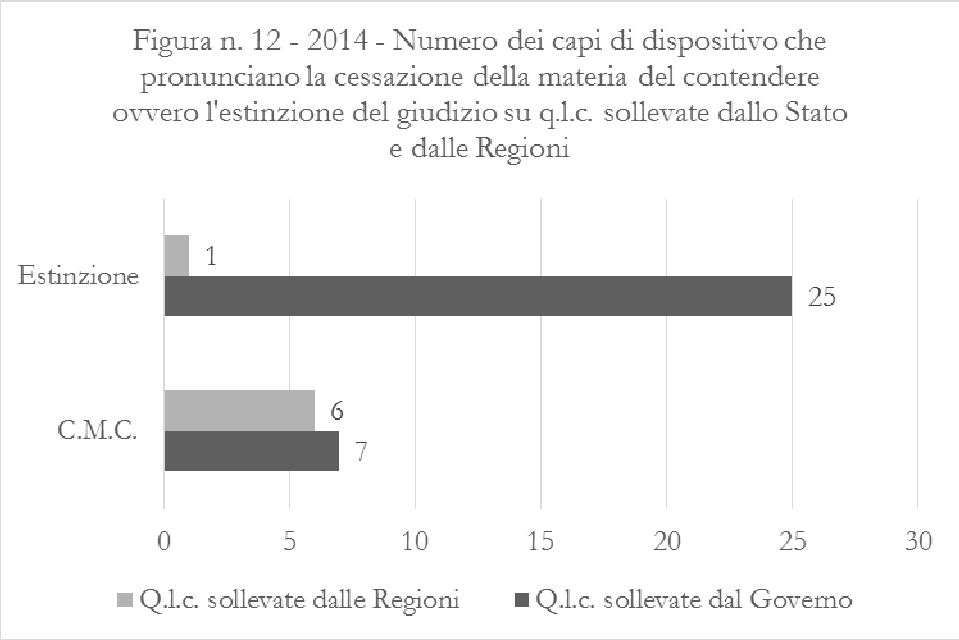


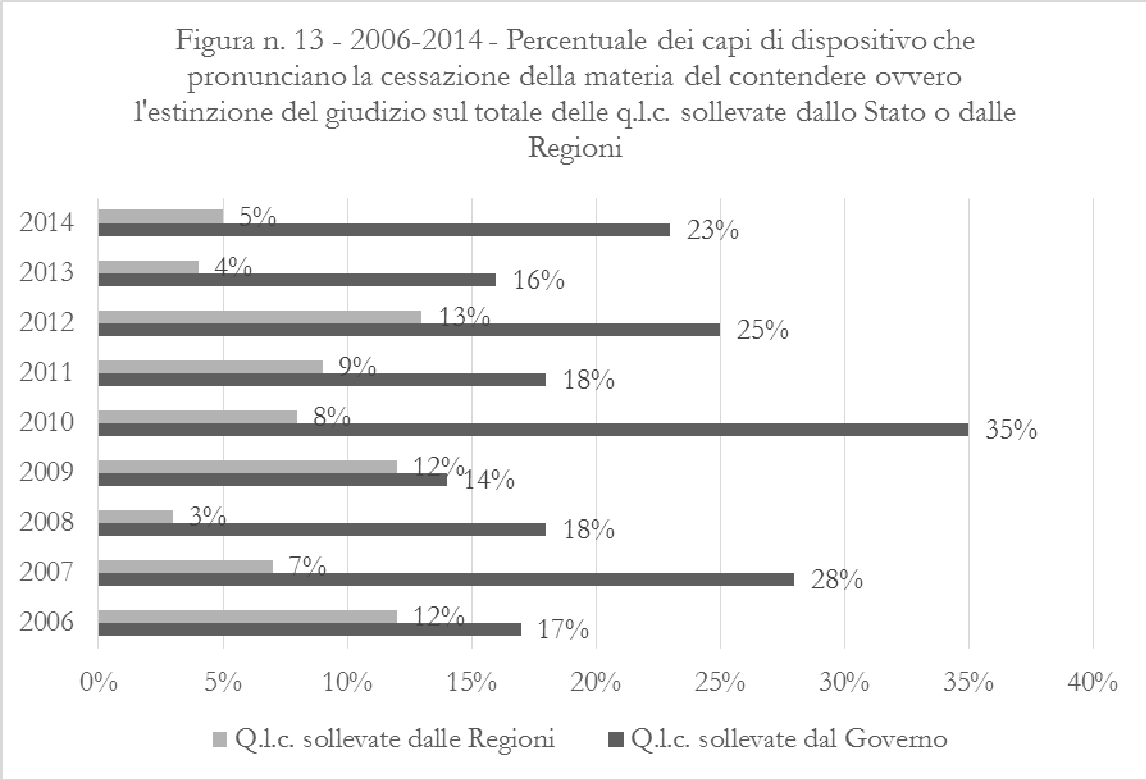


Nell'ambito dei capi di dispositivo di accoglimento, è possibile dar conto di una catalogazione per *species*, evidenziando la percentuale di casi in cui ricorrono dispositivi c.d. manipolativi (v. figura n. 11).

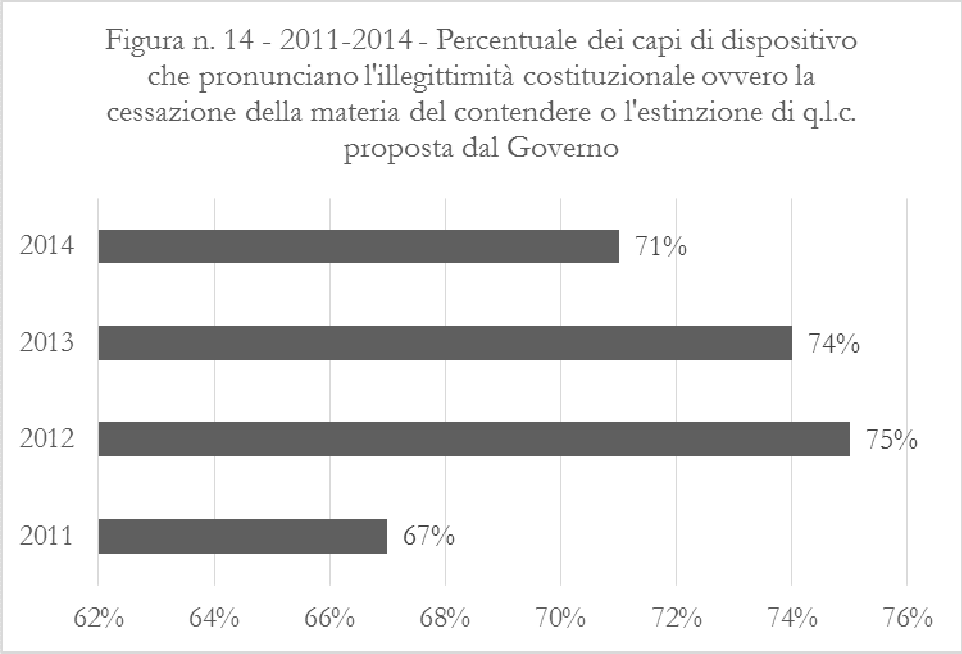


Infine, delle tre tipologie di decisioni evidenziate rimane da considerare il gruppo per lo più derivante dalla contrattazione fra Stato e Regioni, e cioè i capi di dispositivo di cessazione della materia del contendere e di estinzione del giudizio.
Per quanto riguarda il 2014, i dati in termini assoluti sono contenuti nella figura n. 12, mentre con la figura n. 13 si evidenzia l'incidenza percentuale della sommatoria dei due tipi di pronunce anche rispetto agli scorsi anni.





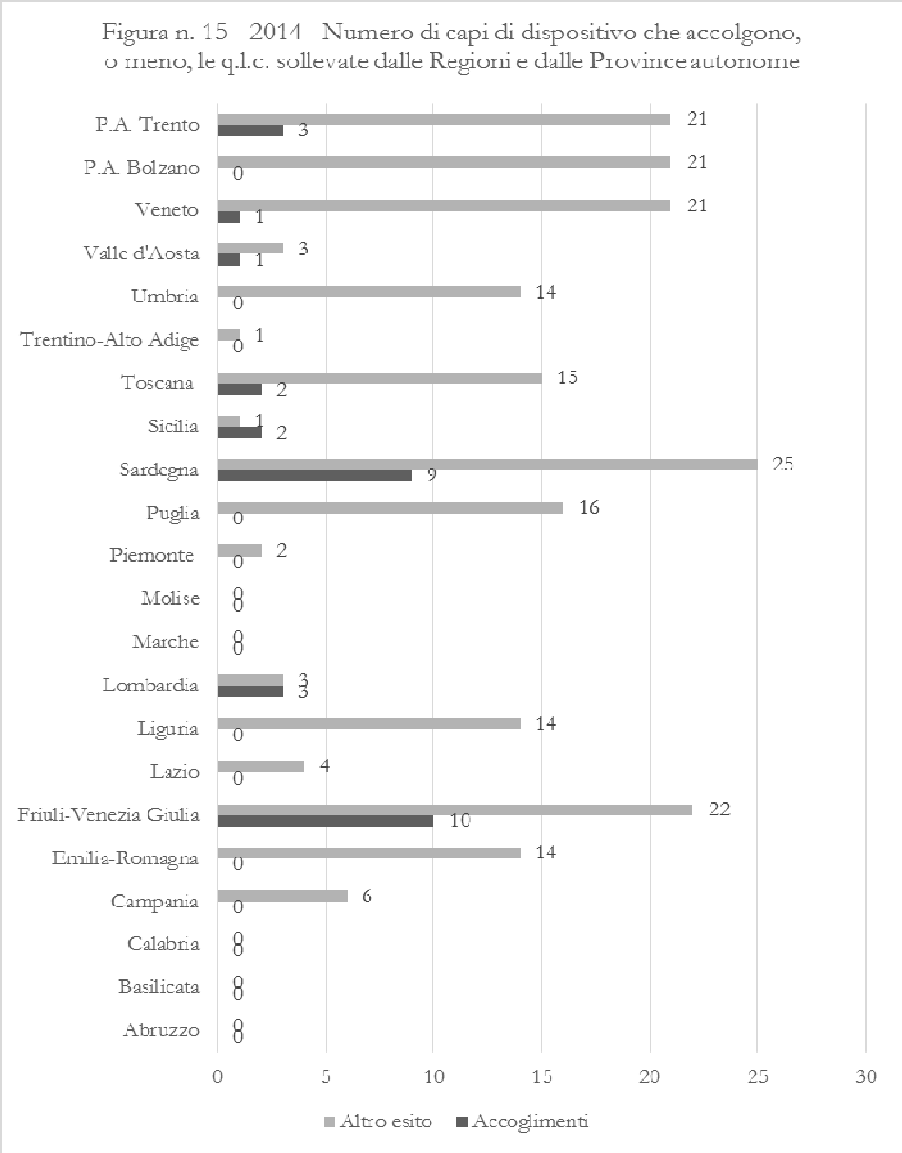
Dagli ultimi nove anni si può riscontrare una percentuale di capi di dispositivo di cessazione della materia del contendere e di estinzione nettamente in favore del Governo (visto che di solito sono satisfattivi delle sue pretese). Infatti, mentre la media percentuale delle Regioni si attesta sull'8,1%, il dato statale arriva a più del doppio (21,5%). Peraltro, nell'anno 2014, il numero di tali capi di dispositivo ottenuti dal Governo è tornato ad aumentare dopo essere sensibilmente diminuito nel 2013. Nondimeno, a ben vedere, tale variazione di dato risulta irrilevante nell'ambito della quantità di dispositivi comunque satisfattivi per il Governo. 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.

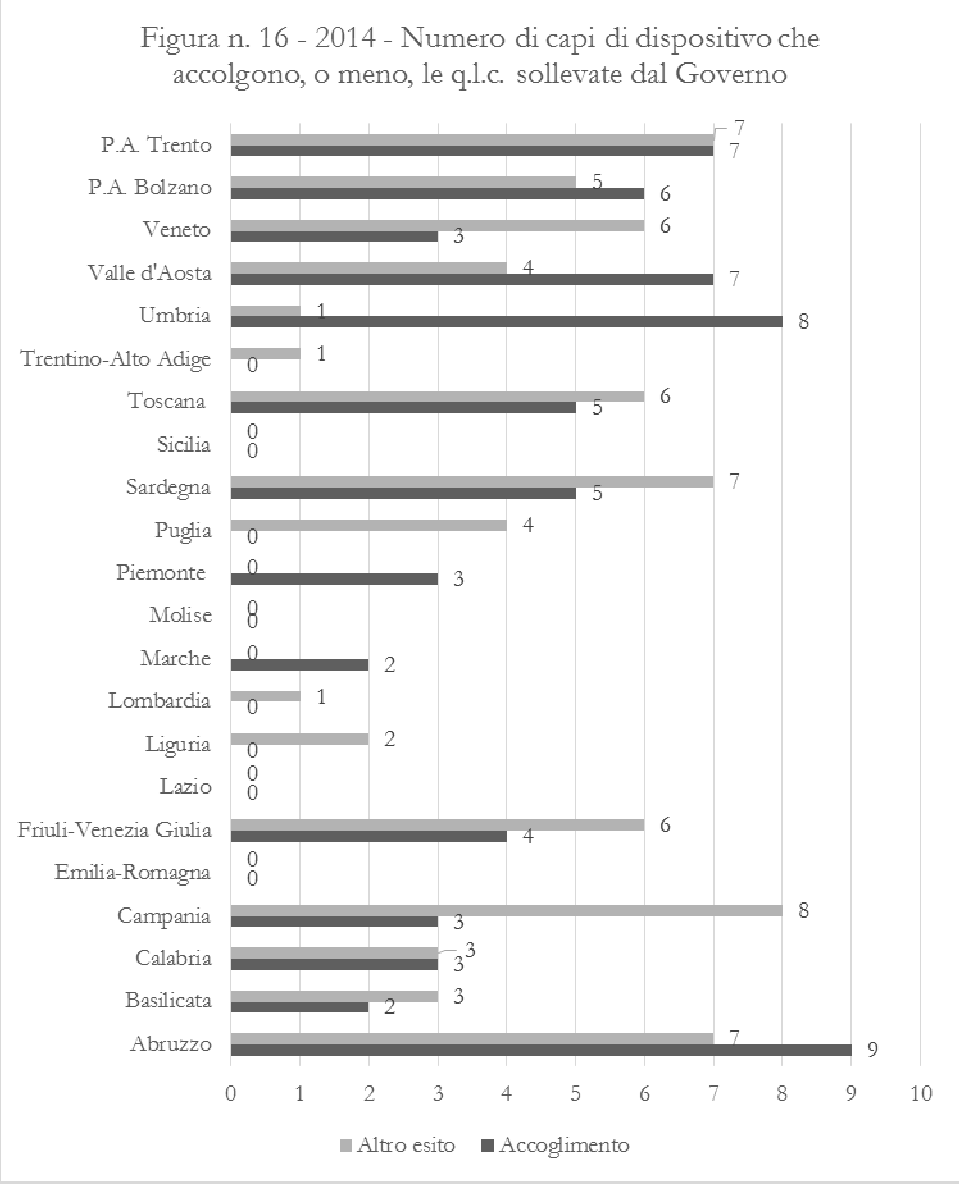
2.2. Le singole Regioni come ricorrenti e come resistenti

In questo paragrafo, si dà conto dell'andamento del contenzioso costituzionale delle singole Regioni e Province autonome nell'ambito del giudizio in via principale[7]. In primo luogo, verificando gli esiti delle q.l.c. da queste proposte grazie alla figura n. 15.



[7] 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 2014. 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, in continuità con la scelta della precedente annualità di questa *Relazione*, si omettono di considerare le Regioni che non abbiano sollevato almeno 5 o più q.l.c.[8]. Diversamente, il dato risulterebbe essere poco significativo.
Ciò posto, è possibile osservare che nessuna fra le Regioni e le Province autonome così selezionate ha ottenuto un numero di capi di dispositivo di accoglimento superiore a quelli dichiaranti altro esito, mentre la Regione Lombardia 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 elevatissimo tasso di soccombenza (*rectius:* di non accoglimento). È, però, possibile osservare che, pur presentando anch'esse un elevato livello di soccombenza, le autonomie speciali ottengono pronunce di accoglimento con maggiore frequenza; in particolare, è il caso del Friuli-Venezia Giulia, della Sardegna e della P.a. di Trento.
L'andamento del contenzioso delle singole Regioni e Province autonome nella veste di resistente è, poi, esposto nella figura n. 16.



[8] Si tratta delle seguenti 10 Regioni: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Lazio, Marche, Molise, Piemonte, Sicilia, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta.

Uno dei dati che si coglie dalla figura che precede è che alcune Regioni sono rimaste indenni (o quasi) da impugnative governative delle proprie leggi. In particolare, l'Emilia-Romagna (come nel 2013) non è stata destinataria di alcuna impugnativa, né lo sono state il Lazio, il Molise e la Sicilia. Inoltre, contro le Regioni Trentino-Alto Adige, Puglia, Piemonte, Marche, Lombardia, Liguria sono state sollevate meno di cinque 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 6 Regioni o Province autonome[9]; un risultato contrario si è avuto nei confronti di 9 Regioni[10] e un "pareggio" si è verificato nei restanti 6 casi[11], anche se sarebbe meglio parlare di 2 "pareggi", visto che avverso 4 di quelle 6 Regioni non è stata proposta alcuna q.l.c.
Per altro verso, 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 Abruzzo, Umbria, Valle d'Aosta, P.a. di Bolzano, P.a. di Trento).

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.

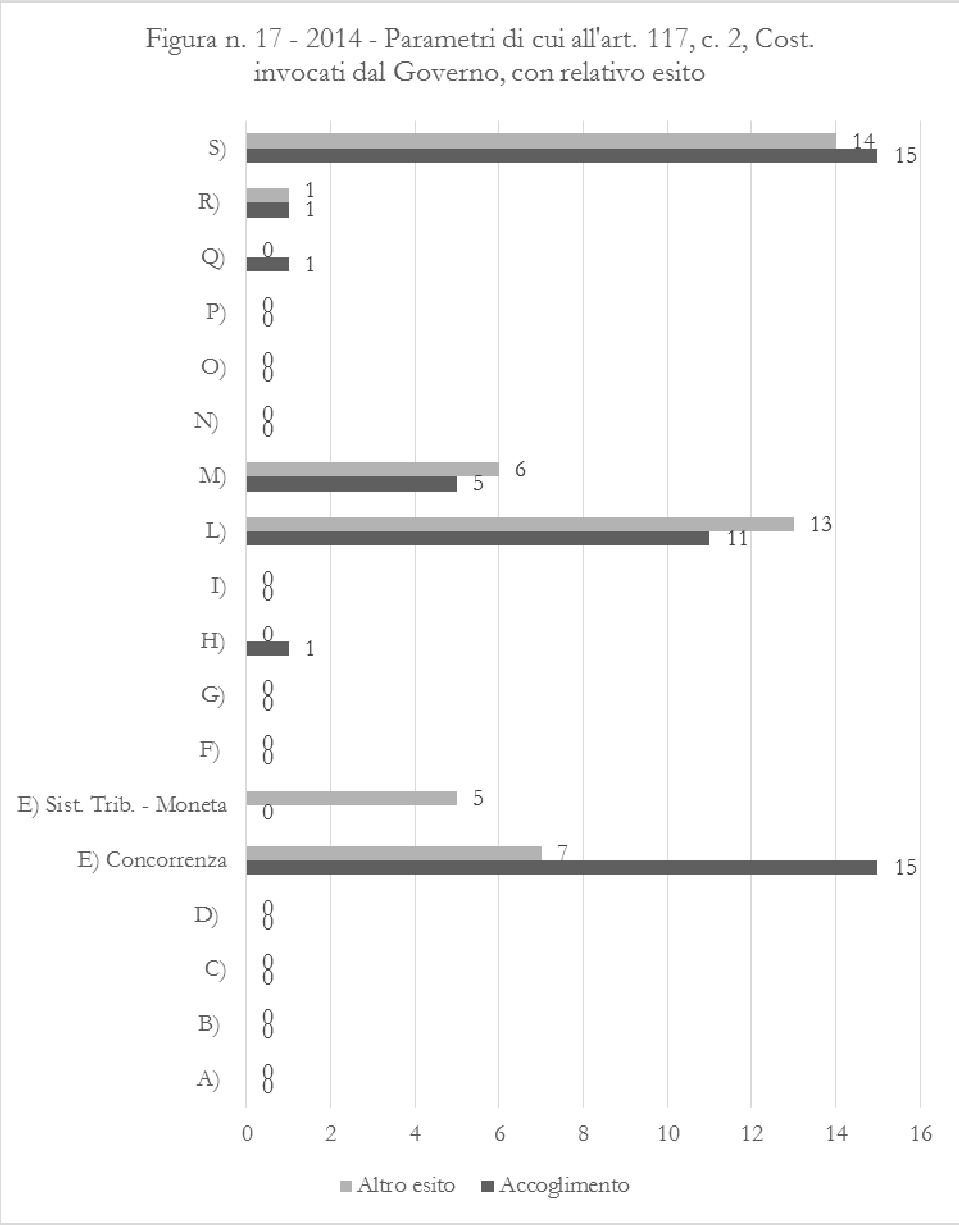
2.3.1. …nei ricorsi governativi

Per quanto riguarda i parametri costituzionali invocati dal Governo nei propri ricorsi, i dati sono esposti nelle figure che seguono[12].
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), meno frequentemente invocata, ma con un maggior successo visto che il numero di accoglimenti supera gli 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).

---

[9] Abruzzo, Marche, Piemonte, Umbria, Valle d'Aosta, P.a. di Bolzano.
[10] Basilicata, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Puglia, Sardegna, Toscana, Veneto.
[11] Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Molise, Sicilia, P.a. di Trento
[12] E' bene precisare che il numero complessivo delle q.l.c. risultanti dalle figure in cui si dà conto dei parametri invocati dal Governo è superiore al totale dei capi di dispositivo cui i relativi ricorsi hanno dato luogo. Ciò, in quanto è piuttosto frequente che una certa disposizione venga censurata in riferimento a più di un parametro. Peraltro, ciò implica che un dispositivo di accoglimento possa essere conteggiato due (o più) volte. Se, ad esempio, la disposizione X viene impugnata in relazione alle lett. e) e l) dell'art. 117, comma 2, Cost., l'accoglimento della questione determina la duplice imputazione dei parametri.
Occorre, altresì, precisare che talvolta il ricorrente invoca genericamente i commi 2, 3 e 4 dell'art. 117, senza individuare la competenza di cui si chiede la tutela. Alla luce di tale vaghezza, non si tiene conto di tali casi.
Le specificazioni appena formulate sono estensibili anche alle figure del prossimo paragrafo concernenti i parametri invocati dalle Regioni.

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 quasi la metà dei casi un dispositivo di accoglimento. In ordine di rilevanza quantitativa, seguono poi le materie "tutela della salute"; "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"; "professioni"; "governo del territorio"; "protezione civile". Le altre competenze concorrenti non sono mai state invocate dal Governo.
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, dal principio della copertura delle leggi di spesa (art. 81, comma 4, Cost. v.f.), dagli artt. 3; 117, comma 1; 97 Cost. È, inoltre, evidente che la violazione del diritto europeo è stata per lo più invocata con successo dal Governo.



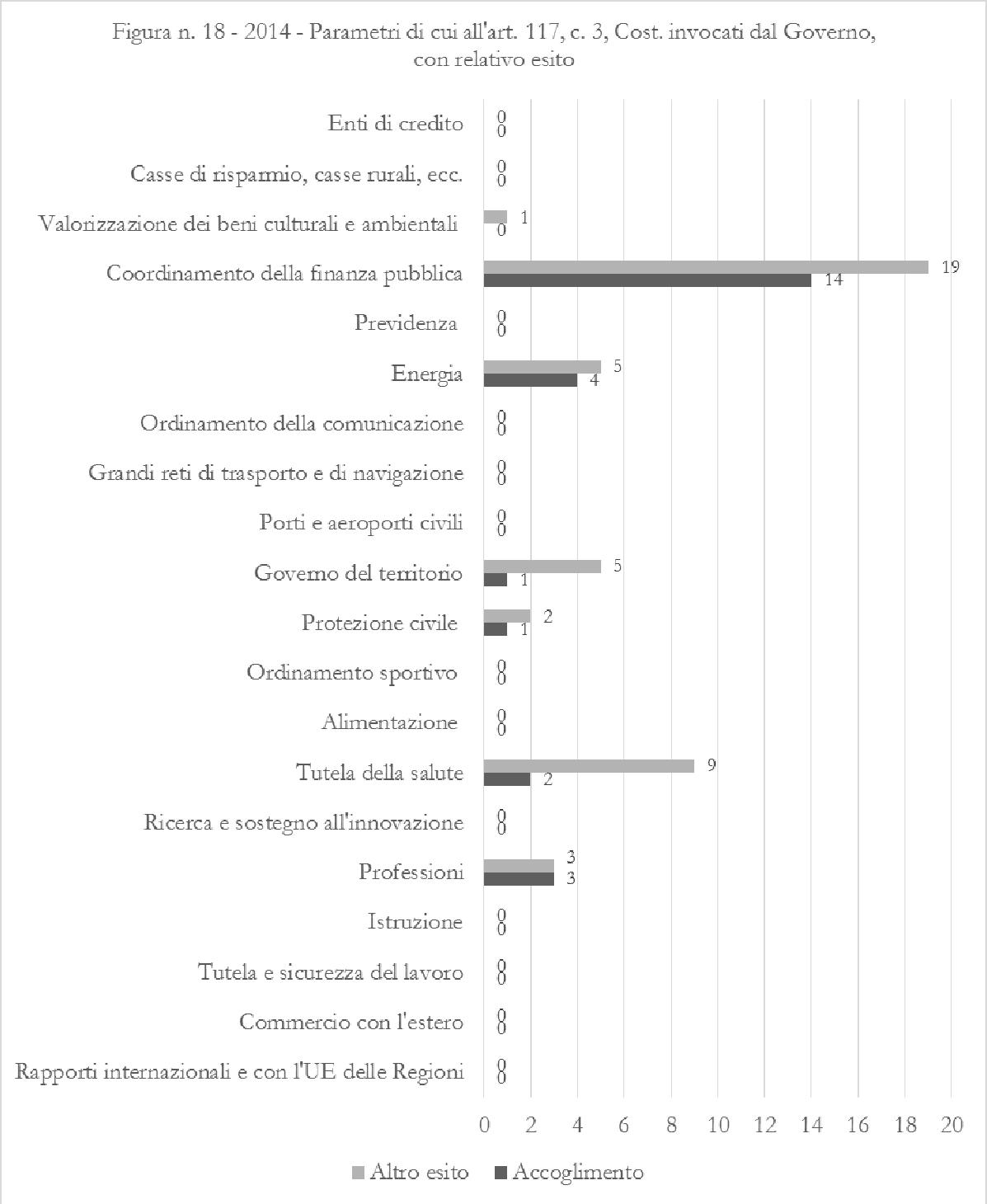
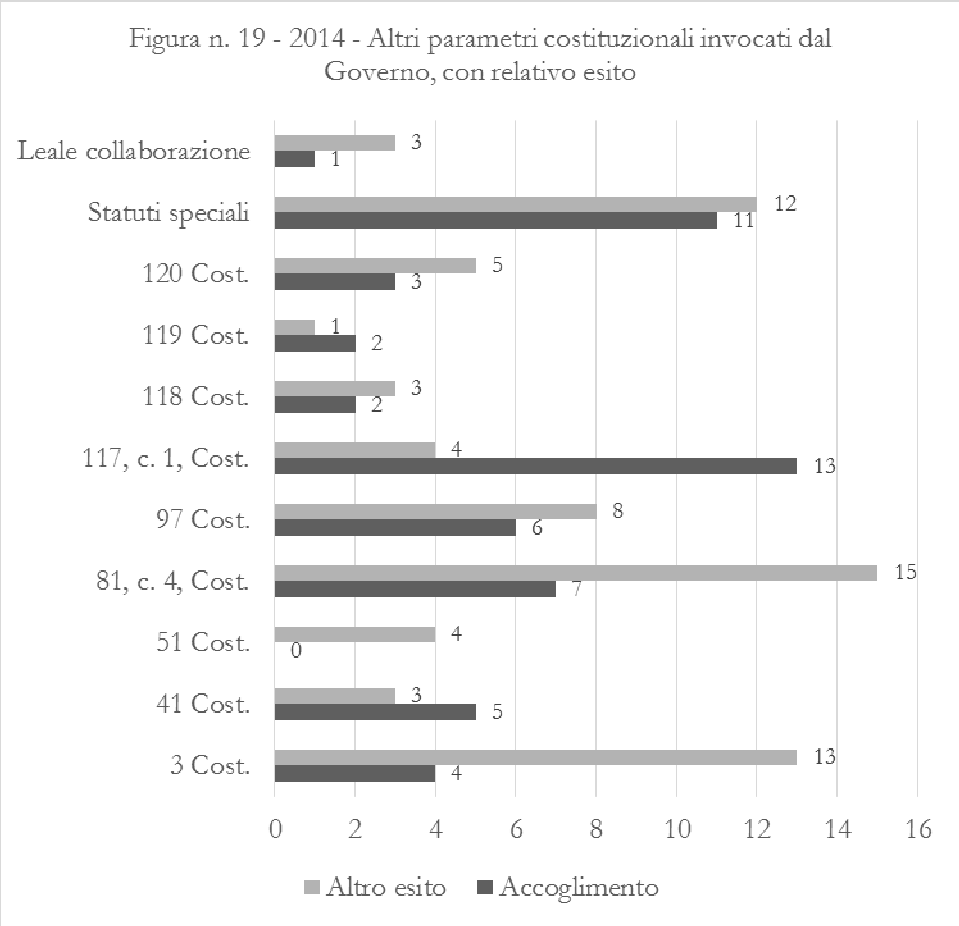


Figura n. 18 - 2014 - Parametri di cui all'art. 117, c. 3, Cost. invocati dal Governo, con relativo esito
Enti di credito
Casse di risparmio, casse rurali, ecc.
Valorizzazione dei beni culturali e ambientali
Coordinamento della finanza pubblica
Previdenza
Energia
Ordinamento della comunicazione
Grandi 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
1
0
19
14
5
4
5
1
2
1
9
2
3
3
0 2 4 6 8 10 12 14 16 18 20
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".
Dacché deriva la necessità 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 la tutela dell'ambiente, la tutela della

concorrenza e il coordinamento della finanza pubblica si palesano come le materie più rilevanti nell'ambito del contenzioso costituzionale fra Stato e Regioni. Seguono, fra le più rilevanti, il principio di copertura delle leggi di spesa (art. 81, c. 4, Cost.), il principio di prevalenza del diritto europeo (art. 117, c. 1, Cost.), nonché le materie dell'ordinamento civile (art. 117, comma 2, lett. l, Cost.) e della produzione, trasporto e distribuzione dell'energia e della tutela della salute (art. 117, c. 3, Cost.).

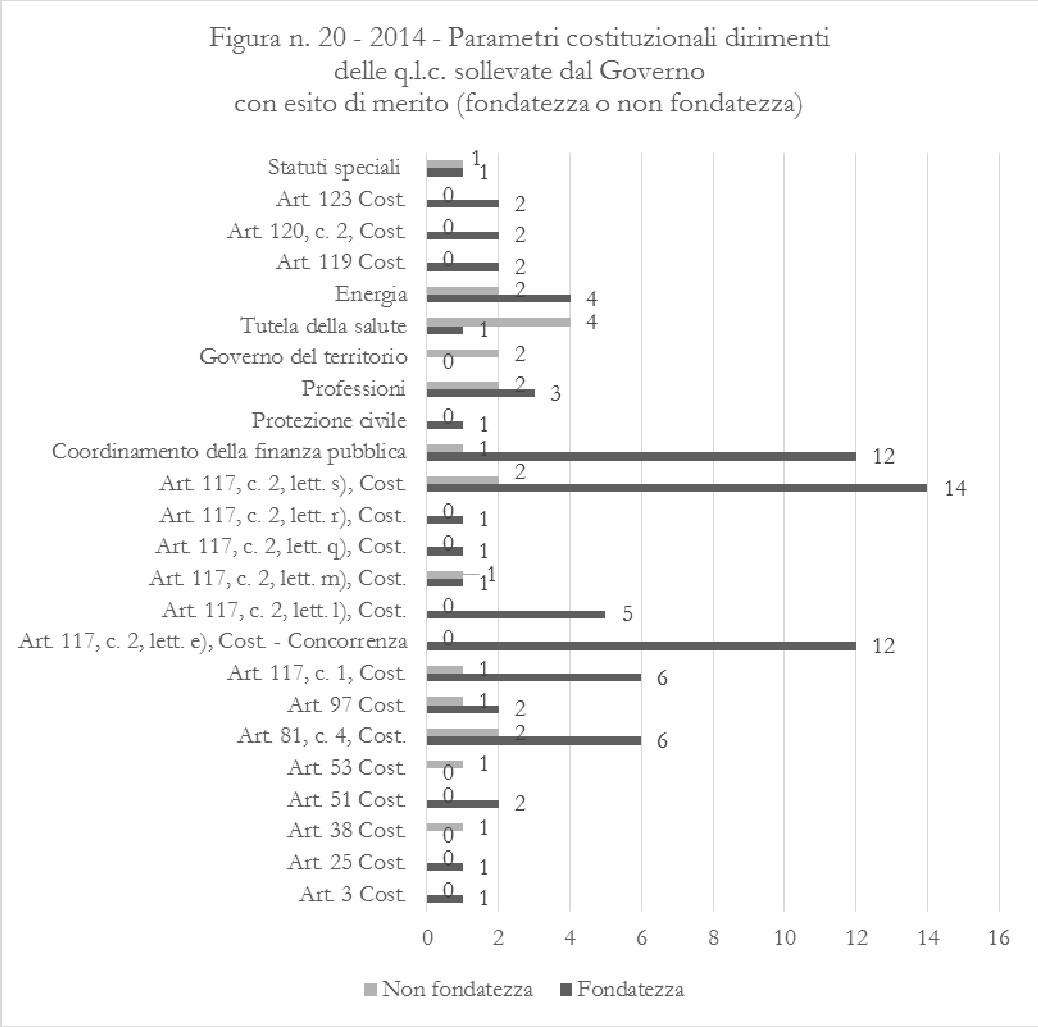


Figura n. 20 - 2014 - Parametri costituzionali dirimenti delle q.l.c. sollevate dal Governo con esito di merito (fondatezza o non fondatezza)

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 illegittimo esercizio da parte dello Stato[13].

[13] In particolare, nell'anno 2014, le Regioni e le Province autonome hanno invocato i seguenti parametri di cui all'art. 117, comma 2, Cost.: tutela della concorrenza (n. 1 volta); organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (n. 28 volte); livelli essenziali delle prestazioni (n. 2 volte).

Figura n. 21 - 2014 - Parametri di cui all'art. 117, c. 3, Cost. invocati dalle Regioni, con relativo esito

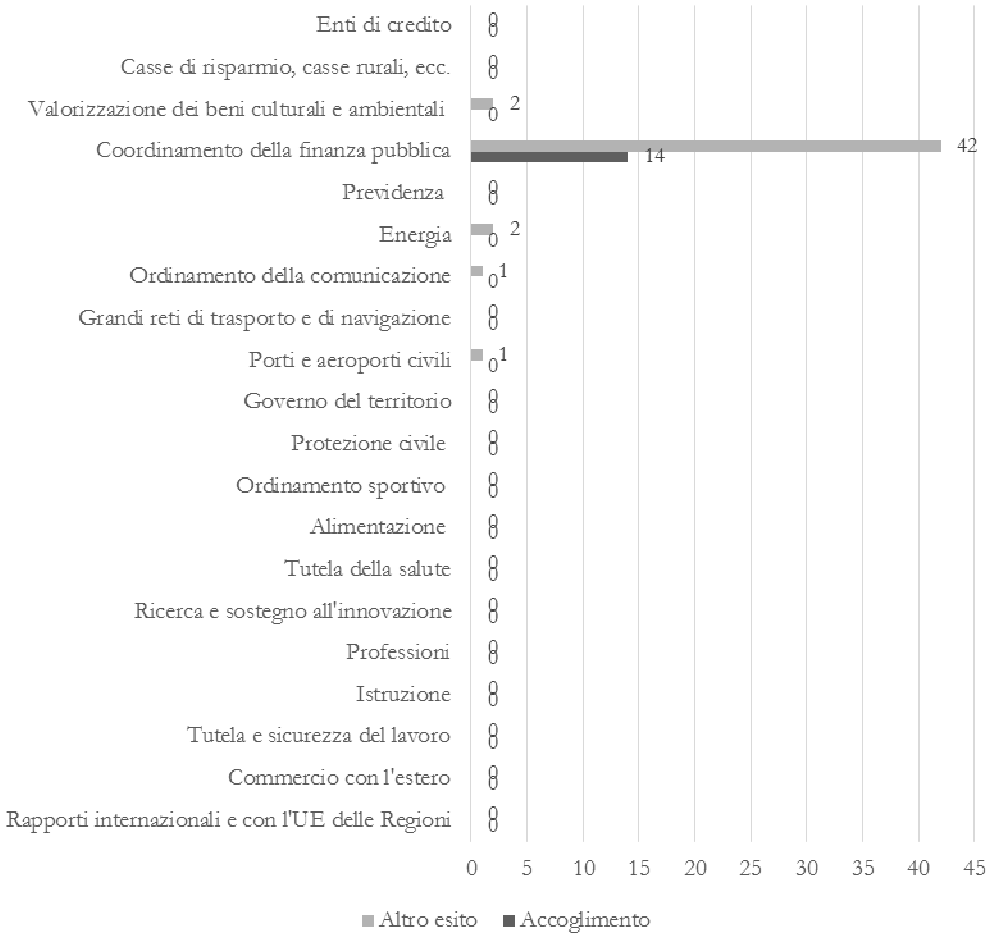
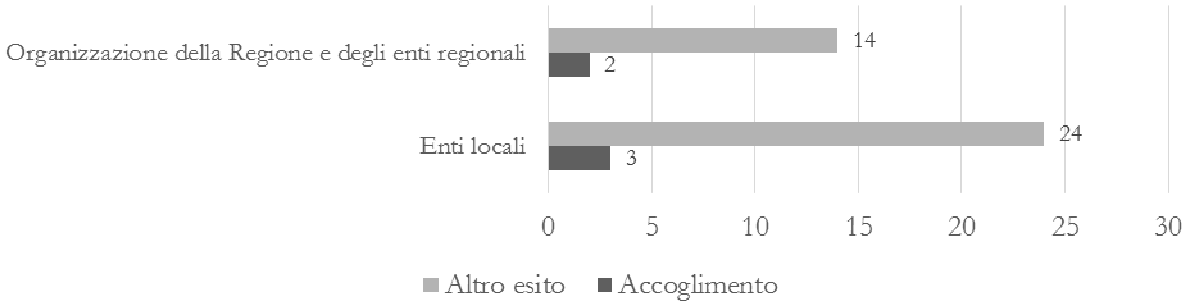
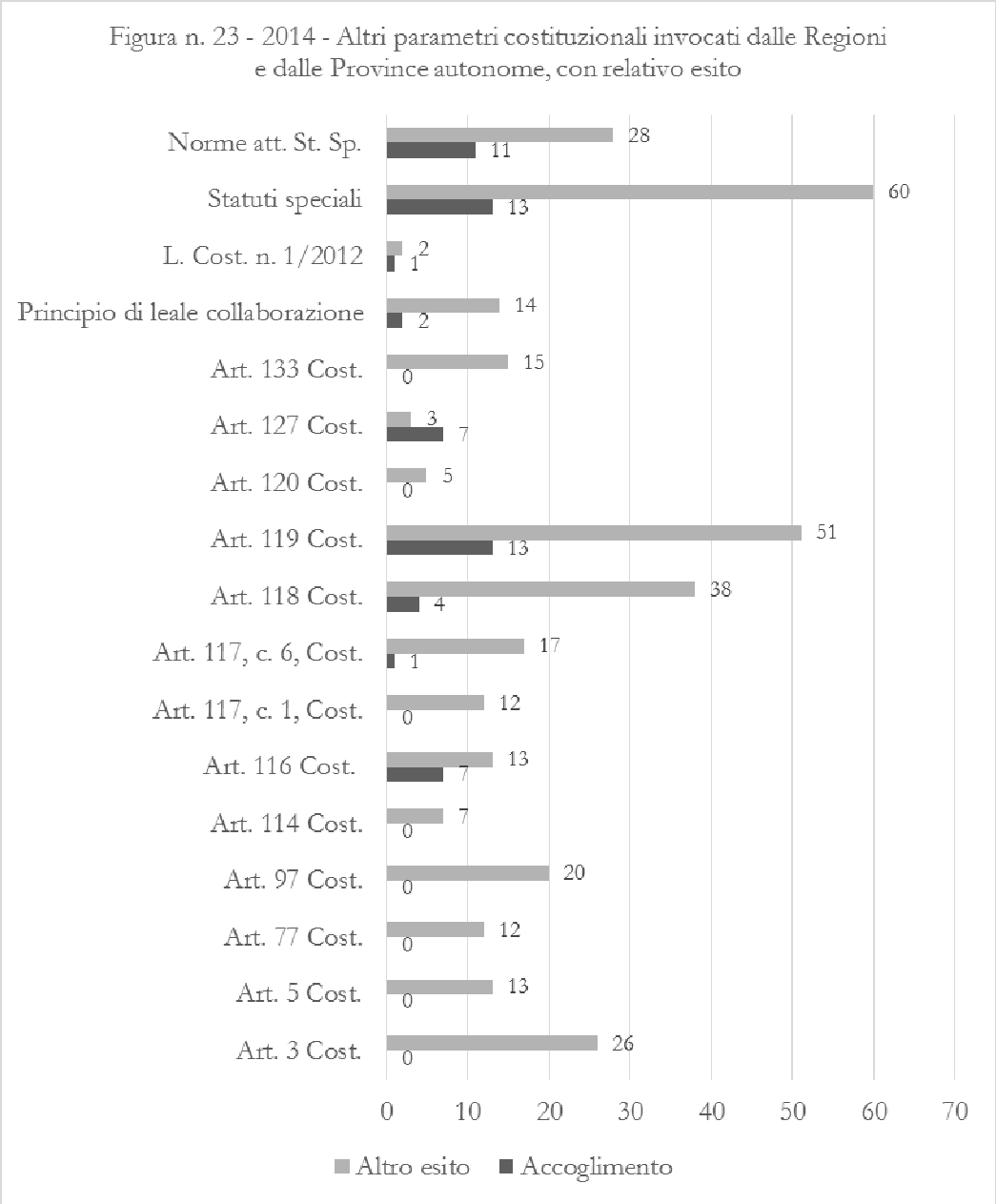


Figura n. 22 - 2014 - Parametri di cui all'art. 117, c. 4, Cost. invocati dalle Regioni, con relativo esito

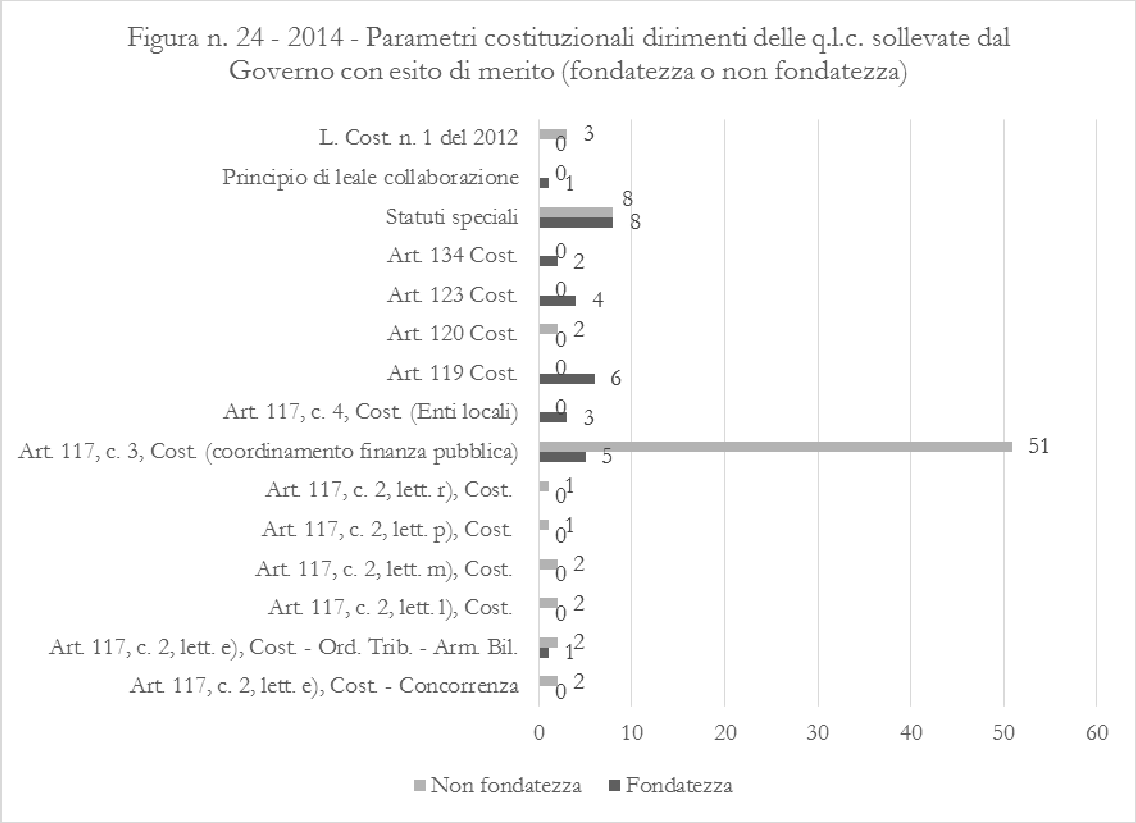




In continuità con quanto rilevato negli anni scorsi, ciò che emerge dalle tre figure che precedono è senz'altro la scarsa invocazione dei parametri costituzionali costituiti dalle materie di competenza regionale residuale ovvero concorrente. Infatti, fatta eccezione – rispettivamente – (1) per l'"organizzazione della Regione e degli regionali" e per la competenza in materia di enti locali; (2) nonché 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 dell'autonomia amministrativa (art. 118 Cost.) e finanziaria (art. 119 Cost.) regionale e delle forme speciali di autonomia (Statuti speciali e relative norme attuative).

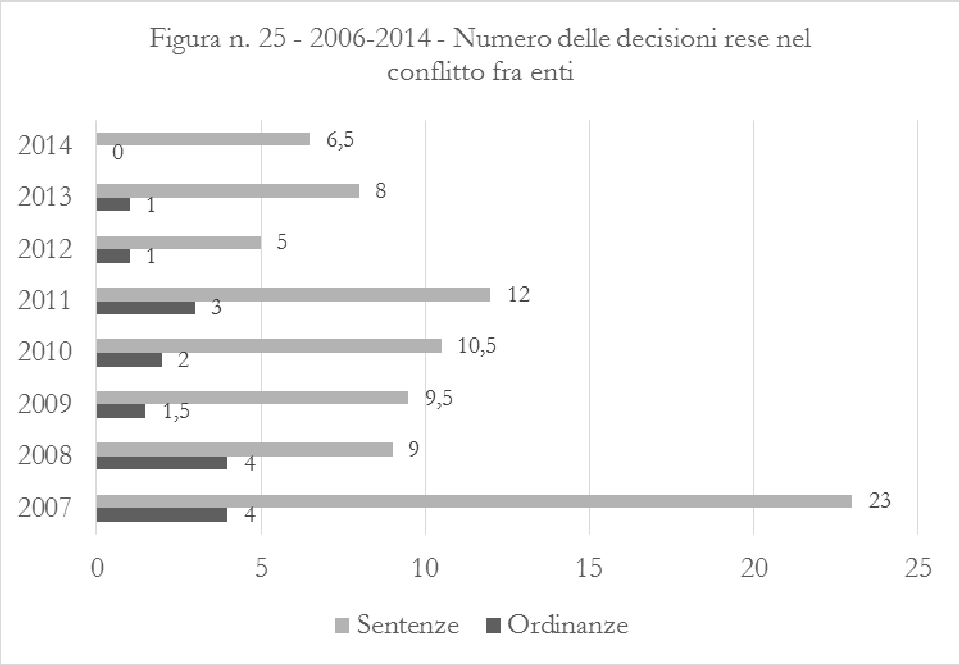
Infine, in riferimento a quelli che possono essere ritenuti i parametri dirimenti delle q.l.c. sollevate dalle Regioni e dalle Province autonome, è possibile osservare i dati contenuti nella figura che segue, previo richiamo delle stesse precisazioni di metodo espresse con riguardo alla figura n. 20 e con l'ulteriore specificazione che non si tiene conto dei parametri costituzionai estranei al riparto delle competenze che abbiano avuto una scarsa rilevanza numerica.

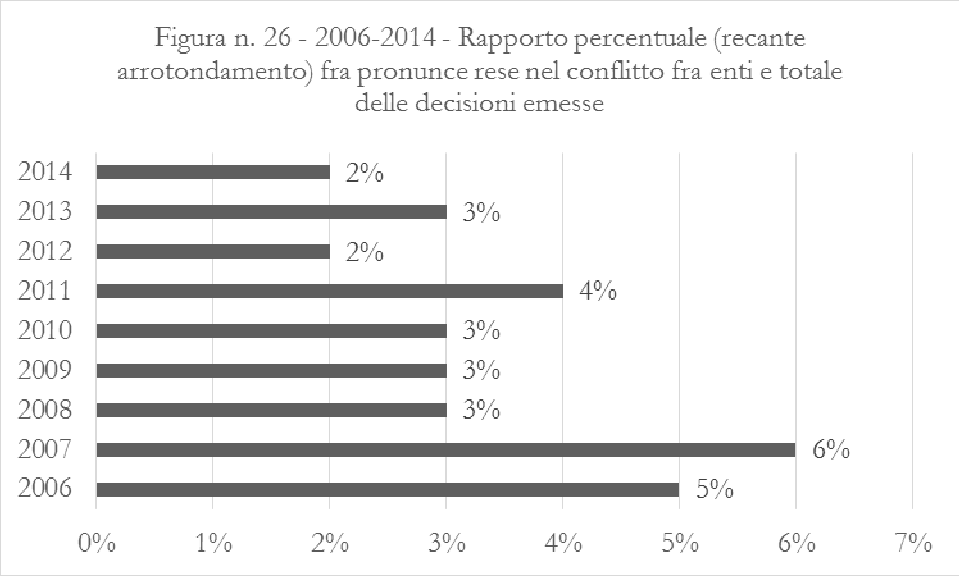


Dalla figura n. 24 si evince che il parametro dirimente più frequente (quasi sempre in senso negativo) delle q.l.c. proposte dalle Regioni è stato il coordinamento della finanza pubblica, seguito dagli Statuti speciali e dall'autonomia finanzaria regionale (art. 119 Cost.).

3. Dati quantitativi del conflitto tra enti

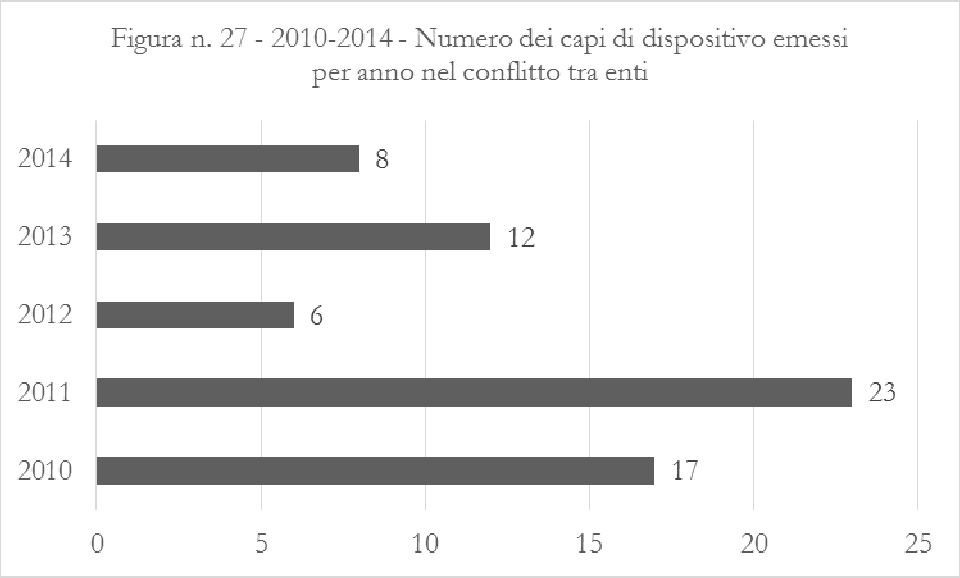
Il giudizio per conflitto fra enti continua a rappresentare una quota minima del contenzioso risolto dalla Corte costituzionale, come dimostrato dalla figura n. 25 in termini assoluti (dalla quale si evince, altresì, la tendenziale definizione di questi giudizi mediante sentenza) e dalla figura n. 26 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 2014.
Né tale conclusione pare posta in dubbio se si guarda al numero di capi di dispositivo complessivamente recati dalle decisioni rese nel conflitto intersoggettivo (v. figura n. 27)[14].

[14] 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.



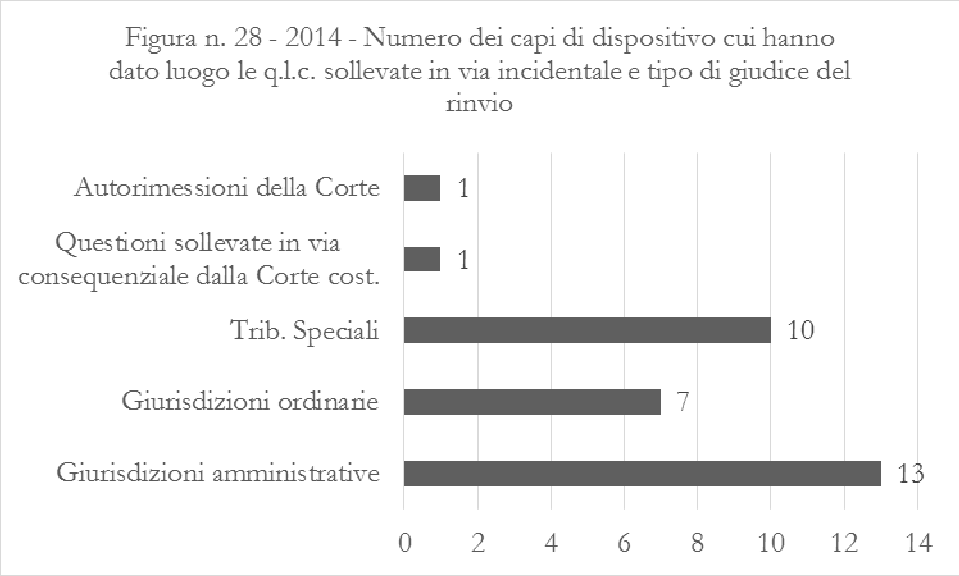
Se si considera che dal 2006 al 2014, nel giudizio in via principale, non si è mai scesi al di sotto dei 178 dispositivi del 2008, si può agevolmente percepire la scarsa rilevanza del conflitto intersoggettivo. Peraltro, si segnala che, nella giurisprudenza del 2014, si registra un solo caso di conflitto sollevato dal Governo (sentenza n. 232). In tutti gli altri casi, sono state sempre le Regioni o le Province autonome a promuoverli.
Gli 8 capi di dispositivo del 2014 hanno avuto ad oggetto atti provenienti dall'Amministrazione centrale dello Stato (3/12), atti provenienti dalle giurisdizioni (4/12) e in un solo caso un atto regionale (d.g.r.).
Coi 7 capi di dispositivo di provenienza regionale è stata dichiarata (1) tre volte l'inammissibilità (2) una volta l'improcedibilità; (3) una volta la non fondatezza (4) e una volta la fondatezza della questione. L'unico caso di capo di dispositivo di provenienza governativa reca una pronuncia di accoglimento.
Sulle singole questioni trattate nei giudizi per conflitto intersoggettivo si rinvia ai paragrafi a ciò dedicati.

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

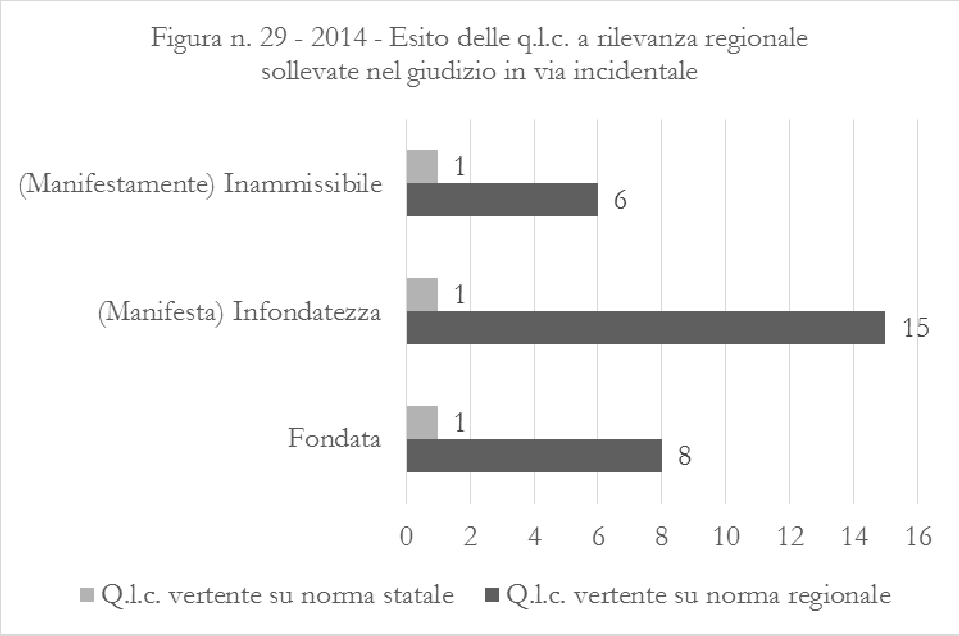
Si è già rilevato in apertura che la giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale non si esaurisce in quello che può essere definito il contenzioso fra Stato e Regioni (*i.e.* il giudizio in via d'azione e il conflitto fra Stato e Regioni), in quanto pronunce che attengono al riparto delle competenze vengono in rilievo anche negli altri tipi di giudizio demandati alla Corte.
Infatti, nei giudizi in via incidentale risolti nel 2014, vi sono state 22 pronunce (18 sentenza e 4 ordinanze) che hanno avuto ad oggetto questioni attinenti al riparto delle competenze fra Stato e Regioni[15]. Esse hanno dato luogo a un totale di 32 capi di dispositivo, di cui 29 aventi ad oggetto normative regionali e 3 che hanno pronunciato su disposizioni statali.

[15] Si tratta delle sentt. nn.13, 46, 64, 67, 100, 166, 171, 177, 187, 202, 211, 212, 213, 231, 255, 258, 275, 278, nonché delle ordd. nn. 43, 146, 147, 179.

Nella figura che segue (n. 28), si indica la tipologia dei giudici *a quibus* remittenti[16], la quale mostra una rilevanza all'incirca paritaria del numero di q.l.c. sollevate dalle giurisdizioni ordinarie, da quelle amministrative e da quelle speciali.



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 infondatezza delle questioni sollevate in riferimento a norme regionali.
Nel giudizio in via incidentale non vi è luogo per pronunce di estinzione del giudizio, in quanto non è disponibile dalle parti.



[16] Più in particolare, nel 2014, (1) le giurisdizioni ordinarie remittenti sono state i Tribunali ordinari e la Corte di Cassazione; (2) i tribunali speciali remittenti sono stati il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche e le Commissioni tributarie; (3) le giurisdizioni amministrative remittenti sono state i T.A.R.

Si segnala, infine, che 25 dei complessivi 32 capi di dispositivo cui ha dato luogo il giudizio in via incidentale a rilevanza regionale hanno recato ponunce di merito (fondatezza ovvero infondatezza, che, come già detto, sono le uniche per cui è possibile estrapolare il parametro dirimente) e le relative q.l.c. sono state prevalentemente risolte sulla base di disposizioni contenute nel Titolo V della Costituzione e, perciò, attinenti al riparto delle competenze (21 casi su 25).

CAPITOLO II – PROFILI PROCESSUALI

SOMMARIO: 1. Profili processuali della giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale. Giudizio in via principale. – 1.1. I vizi che determinano l'inammissibilità del ricorso. Il rapporto tra il ricorso e la delibera recante la determinazione all'impugnazione. – 1.2. *Segue*. La notifica e il deposito del ricorso. – 1.3. *Segue*. Il contenuto necessario del ricorso. La carenza di argomentazione. – 1.4. *Segue*. Le parti del giudizio in via principale e l'oggetto della questione di legittimità costituzionale. – 1.5. *Segue*. Il parametro della questione di legittimità costituzionale. – 1.6. *Segue*. L'interesse ad agire quale condizione per l'ammissibilità della questione. – 1.7. La persistenza dell'interesse a ricorrere: la cessazione della materia del contendere e l'estinzione del giudizio. – 1.7.1. La "contrattazione" fra Stato e Regioni. – 1.7.2. Casistica della "contrattazione" fra Stato e Regioni. – 2. Brevi cenni ai profili processuali del conflitto di attribuzione fra enti emersi nella giurisprudenza costituzionale 2014.

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 2014. 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 sono state emesse nel 2014 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, il turismo e lo sport, che assume pertanto, in via di fatto, il ruolo di atto fondamentale. Ciò che è stato ribadito dalla Corte nella sentenza n. 209, in cui è stata rigettata l'eccezione di inammissibilità del ricorso, giacché, pur essendo vero che la delibera del Consiglio dei ministri non indicava le specifiche disposizioni di legge da impugnare, tale carenza poteva dirsi

compensata dall'integrazione *per relationem* da parte della relazione ministeriale. Il giudice delle leggi aggiunge, inoltre, che la relazione è acquisibile anche d'ufficio.
Nella sentenza n. 269 (*C.i.d.*, par. 4) è stato altresì precisato che "quanto all'individuazione dei parametri interposti, la delibera del Consiglio dei ministri (può limitarsi a indicare) solo alcuni dei rilevanti parametri interposti (…), visto che la difesa tecnica, nell'esercizio della sua discrezionalità, ben può integrare una solo parziale indicazione dei motivi di censura (*ex plurimis*, sentenza n. 290 del 2009)".
Specularmente, l'impugnativa regionale di una legge statale o di un atto avente forza di legge dello Stato richiede la "previa deliberazione della Giunta regionale" (art. 32, comma 2, l. n. 87/1953), così come è prescritto anche per il ricorso regionale avverso una legge di altra regione ritenuta lesiva della propria competenza (art. 33, comma 3, l. n. 87/1953).
Nella sentenza n. 4, la violazione di questi principi ha determinato l'inammissibilità (parziale, perché riferita a uno soltanto dei parametri dedotti) di una q.l.c. sollevata dal Governo avverso una legge regionale, sul rilievo che "la relazione del Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, cui rinvia la deliberazione ad impugnare del Consiglio dei ministri, individua esclusivamente negli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost. i parametri violati (dalla legge regionale), non facendo nessuna menzione dell'art. 97 Cost., evocato nell'epigrafe del ricorso introduttivo del presente giudizio. Pertanto, 'considerato il carattere dispositivo dei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, la mancata indicazione di tale doglianza nella determinazione dell'organo chiamato ad esprimere la volontà dell'ente preclude a(lla) Corte l'esame nel merito della questione' (sentenza n. 7 del 2011), indipendentemente dall'ulteriore rilievo che nella parte motiva del ricorso non vi sia alcun richiamo all'art. 97 Cost.".
Con la sentenza n. 141, è, invece, stata rigettata l'eccezione d'inammissibilità della Regione resistente, giacché la Corte non ha condiviso la tesi della "asserita genericità della delibera dell'organo politico, sottostante all'impugnativa e delle censure formulate, dalla difesa dello Stato, in modo indistinto in relazione a più disposizioni unitariamente impugnate".
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. 61. In particolare, "il giudizio è stato promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano sulla base di una delibera adottata in via d'urgenza dalla Giunta, ai sensi dell'art. 44, numero 5), dello statuto speciale. 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)". Tuttavia – osserva la Corte – "nel caso di specie non rileva la tempestività di siffatta ratifica e del relativo deposito in quanto (la) Corte ha più volte ribadito che per i ricorsi promossi prima della citata sentenza sussistono gli estremi dell'errore scusabile già riconosciuto in ipotesi del tutto analoghe (…), 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. 219 del 2013, n. 203, n. 202, n. 178 e n. 142 del 2012)". In senso conforme, possono essere menzionate anche le sentenze nn. 72, *C.i.d.*, par. 4; 89; 99; 121, 138, 169. La sentenza n. 217 ha, invece, cominciato a fare applicazione del nuovo indirizzo giurisprudenziale e, pertanto, ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso per tardività del deposito dell'atto di ratifica.

1.2. *Segue.* La notifica e il deposito 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).
Per la Regione siciliana vigeva, invece, lo speciale regime di impugnazione preventiva previsto dallo Statuto, per lo meno sino a quando la Corte, sollevando dinanzi a sé la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953 (limitatamente alle parole "Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana") con l'ordinanza n. 114, e risolvendo la relativa q.l.c. con la sentenza n. 255, non ha deciso di dichiarare costituzionalmente illegittimo tale frammento normativo, che "manteneva fermo il particolare sistema di controllo delle leggi siciliane", con la conseguenza che la sentenza "rende non più operanti le norme statutarie relative alle competenze del Commissario dello Stato nel controllo delle leggi siciliane, alla stessa stregua di quanto affermato da(lla) Corte con riguardo a quelle dell'Alta Corte per la Regione siciliana (sentenza n. 38 del 1957), nonché con riferimento al potere del Commissario dello Stato circa l'impugnazione delle leggi e dei regolamenti statali (sentenza n. 545 del 1989). Sicché gli artt. 27 (per la perdurante competenza del Commissario dello Stato ad impugnare le delibere legislative dell'Assemblea regionale siciliana), 28, 29 e 30 dello statuto di autonomia non trovano più applicazione, per effetto dell'estensione alla Regione siciliana del controllo successivo previsto dagli artt. 127 Cost. e 31 della legge n. 87 del 1953 per le Regioni a statuto ordinario, secondo quanto già affermato dalla richiamata giurisprudenza (costituzionale) per le altre Regioni ad autonomia differenziata e per le Province autonome".
Nel corso del 2014, la Corte ha avuto occasione di precisare che l'onere di impugnazione permane anche quando la normativa censurata è stata successivamente incisa da un'altra sopravvenuta, se quest'ultima non è satisfattiva delle pretese del ricorrente (diversamente, vi sarebbe la cessazione della materia del contendere) ovvero se la q.l.c. non risulta trasferibile sulla novella legislativa per analogia di contenuto normativo. Il principio è stato espresso nella sentenza n. 44, in cui la Corte, ha ritenuto che nel caso di specie, "si (sarebbe trattato), con evidenza, di una modifica significativa, ancorché non satisfattiva per le ricorrenti, sicché il trasferimento della questione, lungi dal garantire il principio di effettività della tutela, supplirebbe impropriamente all'onere d'impugnazione gravante sulle parti. Pertanto, la questione di legittimità costituzionale relativa al detto testo originario deve essere dichiarata inammissibile per sopravvenuto difetto d'interesse a proseguire il giudizio (sentenze n. 32 del 2012 e n. 326 del 2010)".
Vale, inoltre, la pena ricordare che nel 2014 (sentenza n. 87, *C.i.d.*, par. 5.1), 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 edisciplinata dalla legge n. 53 del 1994.
Ai sensi del comma 4 dell'art. 31 della L. n. 87/1953, "il ricorso deve essere depositato nella cancelleria della Corte costituzionale entro il termine di dieci giorni dalla notificazione". La violazione di tale termine, dichiarata dalla Corte nella ordinanza n. 31, ha determinato la manifesta inammissibilità della q.l.c. sollevata.

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

Nel corso dell'anno 2014, la Corte costituzionale ha ampiamente confermato la propria giurisprudenza sui contenuti necessari dei ricorsi e sui *requisiti di chiarezza e completezza* richiesti per la valida proposizione di una questione di legittimità costituzionale in via principale.
Infatti, è principio consolidato nella giurisprudenza costituzionale che il ricorso in via principale, non solo debba identificare esattamente la questione di legittimità costituzionale 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, ma debba, altresì, contenere una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta

declaratoria di incostituzionalità della legge, ponendosi l'esigenza di una adeguata motivazione a supporto della impugnativa *in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che in quelli incidentali* (cfr. sentenze n. 139 del 2006 e n. 450 del 2005).
Principii, questi, che sono stati ribaditi dalla sentenza n. 8 in riferimento all'argomentazione concernente i parametri costituzionali invocati. Più in particolare, la Corte ha sottolineato che "la questione di legittimità costituzionale è inammissibile allorché manchi qualsivoglia argomentazione a supporto della stessa (*ex plurimis*: sentenze n. 114, n. 20 e n. 8 del 2013; n. 212 del 2012; n. 200, n. 119, n. 45 e n. 10 del 2010; n. 247 del 2009). Nel caso di specie, il ricorso manca di ogni motivazione delle censure legate a(i) parametri costituzionali (di cui agli artt. 3 e 97 Cost.), atteso che si limita a richiamarli senza esporre in che modo essi risultino incisi".
Nella tabella che segue viene dato conto di tutte le altre pronunce del 2014 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. 11 (*C.i.d.*, par. 4)	Toscana	X	
Sent. n. 23 (*C.i.d.*, par. 6.2-3)	Stato	X	
Sent. n. 28 (*C.i.d.*, par. 3)	Stato	X	
Sent. n. 36 (*C.i.d.*, par. 5 e 6)	Stato	X	
Sent. n. 39 (*C.i.d.*, par. 6.3. ss.)	Stato	X	X
Sent. n. 40 (*C.i.d.*, par. 3)	Bolzano	X	
Sent. n. 49 (*C.i.d.*, par. 3)	Veneto	X	
Sent. n. 54 (*C.i.d.*, par. 4.2)	Friuli-Venezia Giulia		X
Sent. n. 62 (*C.i.d.*, par. 2-3)	Puglia	X	
Sent. n. 79 (*C.i.d.*, par. 5.1)	Stato		X
Sent. n. 87 (*C.i.d.*, par. 5.3)	Sardegna		X
Sent. n. 88 (*C.i.d.*, par. 9)	Stato	X	
Sent. n. 126 (*C.i.d.*, par. 2)	Veneto	X	
Sent. n. 127 (*C.i.d.*, par. 3)	Stato		X
Sent. n. 165 (*C.i.d.*, par. 6)	Toscana	X	
Sent. n. 173 (*C.i.d.*, par. 2.3)	Valle d'Aosta		X
Sent. n. 199 (*C.i.d.*, par. 3.1-3.2)	Sardegna		X
Sent. n. 209 (*C.i.d.*, par. 6)	Campania		X
Sent. n. 256	Stato	X	
Sent. n. 259	Veneto	X	
Sent. n. 269 (*C.i.d.*, par. 3)	Trento	X	

Va, altresì, ricordato che, con la sentenza n. 175, è stato ribadito l'indirizzo giurisprudenziale secondo cui la motivazione del ricorso non può essere espressa *per relationem*, a pena di inammissibilità. Nel caso di specie, la Regione autonoma Valle d'Aosta, nel censurare una disposizione si è limitata a rinviare ai motivi già fatti valere con altro ricorso rispetto ad una diversa previsione normativa.

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

Per consolidata giurisprudenza, il giudizio di costituzionalità delle leggi in via d'azione si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle rispettive posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche di fronte alla Corte in via incidentale. Dacché deriva l'inammissibilità di qualunque intervento spiegato da soggetti terzi rispetto a quelli titolari di potestà legislativa, come ribadito, nel corso del 2014, dalla decisione n. 210.
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.
Nel corso del 2014, la Corte ha precisato che è, altresì, ammissibile l'impugnazione della legge prevista dalla nuova formulazione dell'art. 81, comma 6, Cost., "dal momento che, pur trattandosi di una legge 'rinforzata', in ragione della maggioranza parlamentare richiesta per la sua approvazione, essa ha comunque il rango di legge ordinaria e in quanto tale trova la sua fonte di legittimazione – ed insieme i suoi limiti – nella legge cost. n. 1 del 2012, di cui detta la disciplina attuativa" (sentenza n. 88).
Se l'oggetto della q.l.c. è una disposizione, statale o regionale (o provinciale), la sua individuazione deve essere puntuale, senza che la Corte abbia alcun potere di "spostare" la questione su un'altra disposizione.
Tuttavia, nella sentenza n. 188, la Corte ha osservato che, "pur essendo fuor di dubbio che il ricorrente non abbia indicato correttamente la norma censurata – peraltro, replicando l'errore contenuto nella deliberazione del Consiglio dei ministri – l'incongruenza non si configura come errore concettuale bensì quale mero *lapsus calami*, che non preclude l'identificazione della questione e non pregiudica il diritto di difesa della parte resistente (sentenze n. 67 del 2011, n. 447 del 2006 e n. 224 del 2004). Il ricorrente, infatti, dopo avere indicato in modo erroneo gli estremi della disposizione impugnata, svolge inequivocabili censure nei confronti del(la norma corretta) (…), tanto che la stessa (resistente) – dopo averne eccepito l'inammissibilità – ha svolto puntuali difese proprio in relazione a (tale norma) ed alle relative considerazioni formulate nel ricorso. L'erronea indicazione non si risolve, dunque, in un vizio rilevante ai fini dell'ammissibilità, essendo individuabili in modo inequivoco sia la disposizione impugnata (…) sia il *petitum*".
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 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. Nel corso del 2014, questo ordine di idee è stato ribadito nella sentenza n. 8, in cui, verificata la scarsa rilevanza delle modifiche normative apportate rispetto al *thema decidendum*, la Corte ha trasferito la questione sulla nuova norma (nello stesso senso, v. anche sentt. nn. 23, *C.i.d.* par. 3; 36, *C.i.d.*, par. 4; 61, *C.i.d.*, par. 6; 72, *C.i.d.*, par. 3; 79, *C.i.d.*, par. 2; 85, *C.i.d.*, par. 4.2; 87, *C.i.d.*, par. 4; 197, *C.i.d.*, par. 3.1 e 4; 249).
È, altresì, rilevante sul tema la sentenza n. 44, in cui la Corte ha statuito che, "qualora dalla disposizione legislativa sopravvenuta sia desumibile una norma sostanzialmente coincidente con quella impugnata, la questione, in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via di azione, deve intendersi trasferita sulla nuova norma (*ex plurimis*, sentenze n. 326 e n. 40 del 2010)". Il giudice delle leggi, richiamando la propria giurisprudenza, ha poi

precisato che "diversamente, quando la norma modificata non abbia avuto attuazione *medio tempore*, si può avere un effetto satisfattorio delle pretese della parte ricorrente, che dà luogo ad una pronuncia di cessazione della materia del contendere. Del pari, nelle medesime condizioni di inattuazione, la sopravvenuta modifica legislativa può incidere a tal punto sulla originaria norma da determinare, in mancanza di una nuova impugnazione, il sopravvenuto difetto d'interesse a proseguire nel giudizio. Ed è chiaro come in detta ipotesi sia onere della parte ricorrente, ove voglia contestare la legittimità costituzionale della norma sopravvenuta, anche eventualmente in connessione con quella originaria, di proporre una nuova impugnazione (sentenza n. 326 del 2010, paragrafo 6 del Considerato in diritto)".

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 che comportare l'inammissibilità della q.l.c. proposta, come ribadito nella sentenza n. 138, in cui peraltro la Corte non ha neppure potuto trasferire la q.l.c. su una disposizione di legge sopravvenuta e disciplinante la stessa materia, giacché recante un contenuto significativamente diverso rispetto a quella impugnata. Nello stesso senso, si veda anche la decisione nn. 175, *C.i.d.*, par. 6.2.

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. 61, confermando "l'ammissibilità di questioni concernenti disposizioni contenute in un decreto-legge proposte solo successivamente alla conversione in legge (…) (sentenze n. 215 e n. 173 del 2012)". Nello stesso senso è anche la sentenza n. 72, la quale ribadisce che "secondo la giurisprudenza costante (…), la Regione che ritenga violate le proprie competenze da norme contenute in un decreto-legge 'può riservare l'impugnazione a dopo l'entrata in vigore' della relativa legge di conversione, perché 'soltanto a partire da tale momento il quadro normativo assume un connotato di stabilità e l'iniziativa d'investire la Corte non rischia di essere vanificata dall'eventualità di una mancata conversione' (da ultimo, sentenza n. 139 del 2012)". Pure nello stesso solco sono le sentenze nn. 89, 99, 121, 138.

Si ricorda, peraltro, che oggetto della questione di legittimità costituzionale può essere anche un'intera legge, statale o regionale, a meno che ciò non comporti la genericità delle censure, tale da non consentire l'individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità. Sono, al contrario, ammissibili le impugnative proposte avverso intere leggi inficiate da vizi *in procedendo* oppure caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle medesime censure. Ciò che è effettivamente avvenuto con la sentenza n. 181, in cui la Corte ha deciso, rigettandola, l'impugnazione governativa proposta avverso un'intera legge del Friuli-Venezia Giulia, per essere stata approvata in regime di *prorogatio* senza che ne ricossero i presupposti. Oltre a dichiarare inammissibile tale q.l.c., giacché il mandato del Consiglio regionale non era ancora scaduto e per inapplicabilità del principio della c.d. prescadenza (art. 3, comma 2, l. n. 108 del 1968), la Corte ha altresì dichiarato manifestamente inammissibile l'altra questione sollevata avverso l'intera legge, concernente la violazione del principio di leale collaborazione. In particolare, secondo l'Avvocatura dello Stato, "la 'tecnica redazionale' impiegata sarebbe in 'palese contrasto' con il 'manuale regionale di regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi', approvato dall'ufficio di presidenza dello stesso Consiglio regionale, e avrebbe reso 'estremamente difficoltoso anche comprendere l'effettiva portata di molte fra le eterogenee disposizioni contenute nella legge ai fini della impugnazione nei ristretti termini previsti'". Tuttavia, secondo il giudice delle leggi, "il ricorrente (…) si riferisce in modo generico all'intera legge regionale, senza indicare con precisione, né tantomeno motivare, le asserite violazioni di una fonte che, peraltro, non è evidentemente idonea a fungere da parametro di legittimità costituzionale".

Del pari, rischiano di incorrere nella dichiarazione di inammissibilità quelle impugnazioni che, pur non rivolte all'intero testo normativo, si appuntano su una molteplicità di disposizioni disomogenee,

senza specificare i motivi per cui ognuna di esse violerebbe i parametri invocati. Principio, questo, che è stato ribadito nella sentenza n. 39, più volte citata nel prosieguo, in cui la Corte, rilevato che la Regione Sardegna aveva impugnato i commi da 1 a 8 dell'art. 1 del decreto-legge n. 174/2012 in modo indifferenziato, ha preliminarmente verificato l'ammissibilità delle questioni "proposte (su) tutti gli otto commi suddetti – cioè disposizioni che prevedono controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Regioni, eterogenei quanto all'oggetto, al parametro e all'esito – senza specificare i termini nei quali ciascuno di essi avrebbe singolarmente violato i parametri invocati (nel senso dell'inammissibilità di questioni prospettate con riguardo a norme di contenuto eterogeneo in carenza di ogni collegamento fra le argomentazioni svolte nel ricorso e le singole disposizioni impugnate, ex plurimis, sentenza n. 249 del 2009)". All'esito di tale verifica preliminare, la Corte è giunta a conclusioni differenziate (in part., *C.i.d.*, par. 6.3 ss.).
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. Nondimeno, nella sentenza n. 144 la Corte ritiene che vada "rigettata l'eccezione di inammissibilità delle sollevate questioni in ragione della asserita natura perplessa e meramente eventuale delle proposte censure. Infatti, per giurisprudenza consolidata, la eventuale finalità interpretativa, o 'cautelativa', della questione proposta in via principale non incide sull'ammissibilità della questione medesima". Infatti, "a differenza del giudizio in via incidentale, quello in via principale può ben concernere questioni sollevate sulla base di interpretazioni (anche se poste in subordinazione logica) prospettate dal ricorrente come possibili, soprattutto nei casi in cui (come nella specie) sulla legge non si siano ancora formate prassi interpretative in grado di modellare o restringere il raggio delle sue astratte potenzialità applicative e le interpretazioni addotte dal ricorrente non siano implausibili e irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate, così da far ritenere le questioni del tutto astratte o pretestuose (sentenze n. 278 del 2010 e n. 249 del 2005)".
Nello stesso senso, si vedano altresì le sentenze nn. 207 (*C.i.d.*, par. 1.2-2) e 269 (*C.i.d.*, par. 4).

1.5. *Segue*. Il parametro della questione di legittimità costituzionale

Circa il parametro di costituzionalità nel giudizio in via principale, la principale norma di riferimento non può che essere l'art. 127 Cost., stando alla cui lettera "Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione". Dal canto proprio, anche "La regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge".
Dal tenore letterale della disposizione è agevolmente deducibile che nel giudizio in via principale il parametro di costituzionalità dovrà consistere in una norma attributiva di competenza (e, quindi, in una norma del Titolo V., nonché in quelle degli Statuti speciali, nei limiti tracciati dall'art. 10 della L. Cost. n. 3/2001, e cioè qualora quelle norme continuino a garantire maggiore autonomia rispetto a quelle costituzionali). Principio, questo, che vale certamente in modo assoluto per le ipotesi in cui siano le regioni e le province autonome a proporre ricorso, ma che vige in misura "attenuata", qualora sia lo Stato a dar avvio ad un giudizio in via principale.
L'orientamento della Corte sul punto è ormai consolidato ed è stato dalla stessa ribadito anche in numerose pronunce dell'anno 2014, fra cui la sentenza n. 36. La Regione ricorrente ha dedotto la violazione di parametri estranei al riparto delle competenze fra Stato e Regioni (artt. 5 e 97 Cost.) e il giudice delle leggi ha ricordato di aver "più volte affermato che, 'nei giudizi in via principale, le Regioni sono legittimate a censurare le leggi dello Stato esclusivamente in riferimento a parametri

relativi al riparto delle rispettive competenze legislative. Esse possono evocare altri parametri soltanto qualora la violazione di questi comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, sia possibile verificare la ridondanza delle asserite violazioni sul relativo riparto e la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione (*ex plurimis*, sentenze n. 311 e n. 151 del 2012, n. 128 del 2011, n. 326 e n. 40 del 2010)' (sentenza n. 205 del 2013)". Nello stesso senso, si vedano altresì le decisioni nn. 44 (*C.i.d.*, par. 5 e 15) e 79 (*C.i.d.*, par. 3).
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. Nel corso del 2014, il principio è stato ribadito con la sentenza n. 54, in cui la Corte ha rigettato un'eccezione di inammissibilità della Regione Friuli-Venezia Giulia, con cui la stessa sosteneva l'inammissibilità della q.l.c. proposta dalla difesa erariale, giacché essa avrebbe invocato un parametro costituzionale compreso nel Titolo V della Costituzione, non motivando circa la mancata applicabilità dello Statuto speciale (sullo stesso tema, v. le decisioni nn. 87, *C.i.d.*, par. 5.2; 173, *C.i.d.*, par. 2).
Inoltre, nel caso di invocazione della violazione del diritto dell'Unione europea per il tramite dell'art. 117, comma 1, Cost., è onere del ricorrente indicare con specificità le norme sovranazionali asseritamente violate, potendosi altrimenti incorrere nella dichiarazione di inammissibilità della q.l.c. In questo senso, rileva la sentenza n. 79, in cui la Corte osserva che "la Regione, pur denunciando la violazione dei vincoli economici derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, non solo non specifica quali sarebbero le norme dell'Unione europea che sarebbero lese, ma non svolge neppure alcuna argomentazione atta a spiegare per quale ragione la prevista ripartizione tra le Regioni dell'ammontare del concorso finanziario al patto di stabilità in relazione ai consumi intermedi indurrebbe le Regioni medesime ad adottare un criterio di organizzazione non in armonia con i vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea". Pertanto, la q.l.c. è inammissibile.
Nella sentenza n. 199, la Corte ha, invece, ritenuto ammissibile la questione proposta dal Governo, nonostante l'eccezione sollevata dalla Regione Sardegna resistente. Pur dando atto che essa "ha dichiarato inammissibili questioni di legittimità costituzionale promosse in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. per omessa indicazione delle norme interposte del diritto dell'Unione europea asseritamente violate", ritiene che ciò sia dovuto "soltanto nei limitati casi in cui il contrasto con il diritto dell'Unione era evocato in maniera assolutamente generica, non essendo in alcun modo individuabile il parametro integrativo del giudizio e non essendo richiamato alcun principio dei Trattati univocamente desumibile dalla giurisprudenza comunitaria idoneo a concretare la lesione delle competenze del ricorrente (sentenze n. 199 del 2012, punto 4.1. del Considerato in diritto; n. 325 del 2010, punto 11.1. del Considerato in diritto)".
Nel caso di specie, osserva invece che "le norme interposte e i principi del diritto dell'Unione europea (siano) desumibili dal ricorso in maniera sufficientemente idonea a concretare l'asserita violazione dell'art. 117 Cost. e dei parametri statutari evocati (artt. 3 e 4 della legge cost. n. 3 del 1948), in ragione della palese incidenza della disposizione impugnata sulla materia della concorrenza e della evidente interferenza del disposto normativo rispetto ai principi generali stabiliti al riguardo dal diritto dell'Unione europea (ex plurimis, sentenze n. 50 del 2013 e n. 114 del 2012).
L'Avvocatura dello Stato, nel motivare la censura avverso la norma impugnata, fornisce, tra l'altro, ampli richiami alla sentenza della Corte di giustizia, 11 gennaio 2005, in causa C-26/03, Stadt Halle ed altri contro RPL Lochau, i quali risultano sufficientemente idonei a prospettare la lesione dei principi generali del Trattato in materia di concorrenza (art. 14 del Trattato sul funzionamento

dell'Unione europea), nonché di libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi (artt. 49 e 56 del TFUE), rendendo 'superflua ogni ulteriore specificazione delle singole norme di riferimento' (sentenza n. 114 del 2012)".

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

Nella sentenza n. 199 (in particolare, *C.i.d.*, par. 4.1 e 4.2), è oggetto di esame da parte della Corte una disposizione di legge regionale meramente riproduttiva della norma statale. Specificamente, il Governo sostiene che la Regione non avrebbe ottemperato all'obbligo di adottare la relativa disciplina di dettaglio.
La regione resistente "ha eccepito l'inammissibilità della questione in quanto 'una pronuncia ablatoria non sarebbe certamente utile all'interesse vantato dal ricorrente (…). Né sarebbe possibile un intervento additivo (della Corte costituzionale), che impingerebbe inammissibilmente nella discrezionalità confidata al legislatore regionale'".
La Corte, dal canto proprio, e in adesione all'eccezione della parte regionale, ritiene che "la declaratoria dell'illegittimità costituzionale (della disposizione) non potrebbe recare alcuna effettiva utilità al fine della difesa delle posizioni sostanziali dallo stesso fatte valere, atteso che una tale pronuncia, avendo il solo effetto di privare di efficacia la disposizione impugnata, non potrebbe certamente assicurare quella disciplina di dettaglio dalla cui mancata adozione deriva, secondo lo stesso ricorrente, la lesione di dette posizioni. Né, a prescindere dal petitum formulato nel ricorso, una siffatta disciplina di dettaglio potrebbe essere introdotta con una pronuncia (della) Corte, non potendo essa, evidentemente, sostituirsi al legislatore regionale nell'esercizio della funzione legislativa allo stesso spettante in una materia di legislazione concorrente".
Ne deriva l'inidoneità del ricorso "ad assicurare la difesa delle posizioni sostanziali che con esso si intendono tutelare" e, pertanto, "la questione promossa deve essere dichiarata inammissibile per carenza di interesse all'impugnazione".

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

1.7.1. La "contrattazione" fra Stato e Regioni

Come è deducibile dalla figura n. 6 (Cap. 1), buona parte delle controversie che insorgono fra lo Stato e le Regioni (o Province autonome) viene risolta 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. É 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 che vi siano pronunce dichiarative dell'estinzione del processo in cui il Governo rinuncia al ricorso, poiché la Regione resistente ha modificato o abrogato la normativa impugnata e, a sua volta, la Regione stessa accetta la rinuncia, giungendosi così ad una sorta di risoluzione "stragiudiziale" – 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). Circostanza, questa, che la Corte non ha ritenuto sussistente nella sentenza n. 4, nella quale la disposizione regionale impugnata era stata abrogata da una successiva previsione normativa e, poi, quest'ultima è stata a sua volta pure abrogata. Pertanto, secondo il giudice delle leggi, "si è in presenza, a ben vedere, di un'ipotesi di reviviscenza conseguente all'abrogazione di una norma meramente abrogatrice disposta dal legislatore, perché l'unica finalità di tale norma consiste nel rimuovere il precedente effetto abrogativo (sentenza n. 13 del 2012). La norma impugnata deve essere pertanto considerata in vigore, in quanto richiamata in vita (…) e per questo motivo permane l'interesse del ricorrente all'esame del ricorso".
Peraltro, è anche necessario un *quid pluris*, e cioè che la normativa impugnata non sia mai stata oggetto di applicazione. Ciò, in quanto è sì vero che le parti del processo hanno la facoltà di estinguerlo, ma, qualora non esternino questa volontà, il Giudice costituzionale non potrà evitare di vagliare la costituzionalità della disposizione impugnata per il solo fatto dell'avvenuta abrogazione. Infatti, per giurisprudenza costante della Corte, si è sempre affermato che, in virtù dei persistenti effetti che la normativa abrogata può spiegare sui rapporti sorti sotto il suo vigore, la sentenza sulla costituzionalità di tale disposizioni non più vigenti non sarebbe *inutiliter data*, poiché capace di incidere su quegli stessi rapporti.
Alla luce del quadro descritto, un caso piuttosto "anomalo" quanto al tipo di dispositivo emesso è costituito dalla sentenza n. 17, nella quale veniva in rilievo una norma di legge della Regione Abruzzo che prorogava l'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici fino al 31 dicembre 2014, mentre la normativa statale di riferimento fissava un termine anteriore (30 giugno 2013). Tuttavia, nelle more del giudizio, il legislatore statale ha posticipato tale termine sino al 31 dicembre 2016. Sicché, la legge regionale impugnata "non ha mai potuto trovare applicazione in un periodo che non fosse stato nelle more coperto dallo *ius superveniens* incidente sulla norma statale interposta". Perciò, "non è più ravvisabile alcun interesse del Governo a coltivare il ricorso sul punto". Dacché, tuttavia, la Corte non fa discendere la cessazione della materia del contendere, bensì l'inammissibilità della q.l.c.
Corre, poi, l'obbligo di menzionare la sentenza n. 144, in cui viene decisa l'impugnazione di una norma di legge statale abrogata nelle more del giudizio. La q.l.c. era sollevata dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione Valle d'Aosta. Tuttavia, viene dichiarata la cessazione della materia del contendere nei soli confronti della Provincia autonoma di Trento, che tale pronuncia aveva invocato e che aveva certificato la mancata applicazione della normativa impugnata nel proprio territorio.
Invece, secondo la Corte, "l'assenza di alcun riferimento allo *ius superveniens* ad opera della Regione autonoma Valle d'Aosta, che nulla osserva in ordine alla eventuale satifattività nei suoi confronti della novella e, soprattutto, alla mancata applicazione della normativa censurata nel suo territorio, non consente di addivenire – rispetto alle questioni da essa proposte, con riferimento agli specifici evocati parametri, anche statutari – alla medesima declaratoria di cessazione della materia del contendere, determinandosi pertanto la necessità di condurre nel merito il richiesto scrutinio di costituzionalità" (su cui v. par. 8).
Per quanto riguarda la cessazione della materia del contendere, può essere, infine, ricordata l'ordinanza n. 160, in cui la Corte precisa che "con riguardo alle leggi di spesa di cui sia in

discussione la sufficiente copertura finanziaria, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere quando sopraggiungano misure legislative idonee ad adeguare i pertinenti stanziamenti (sentenza n. 241 del 2013), in modo tale da sanare, con riferimento all'intero arco temporale di vigenza delle stesse, la mancanza di copertura dei relativi oneri".
Un'ulteriore tipologia di dispositivo derivante dalla c.d. contrattazione Stato-Regioni è venuta in rilievo nell'anno 2014 con l'ordinanza n. 233, in cui il Governo ricorrente aveva avanzato istanza di sospensione dell'efficacia delle disposizioni impugnate, a cui ha successivamente rinunciato alla luce delle modifiche normative introdotte dalla Regione resistente. Pertanto, la Corte ha dichiarato il "non luogo a provvedere" sull'istanza di sospensione.

1.7.2. Casistica della "contrattazione" fra Stato e Regioni

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

TABELLA N. 2 – Casistica della cessazione della materia del contendere nell'ambito della contrattazione fra Stato e Regioni

N. pronuncia	Resistente	N. pronuncia	Resistente
Sent. n. 19	P.A. Bolzano	Sent. n. 141	Campania
Sent. n. 44	Stato	Sent. n. 181	Friuli-Venezia Giulia
Sent. n. 54	Friuli-Venezia Giulia	Sent. n. 260	Lombardia
Sent. n. 129	Stato	Sent. n. 269	P.A. Trento

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. 34	Sardegna		X
Ord. n. 38	Campania	X	
Sent. n. 40	Bolzano	X	
Sent. n. 54	Friuli-Venezia Giulia	X	
Ord. n. 78	Abruzzo		X
Sent. n. 86	P.A. Trento	X	
Ord. n. 102	Campania	X	
Ord. n. 103	Trentino-Alto Adige		X
Sent. n. 108	Abruzzo		X
Sent. n. 111	Valle d'Aosta		X
Ord. n. 117	Sardegna	X	
Ord. n. 118	Marche	X	
Sent. n. 141	Campania	X	
Sent. n. 165	Toscana	X	
Ord. n. 196	Sardegna	X	
Sent. n. 197	Piemonte	X	

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**
Sent. n. 209	Campania	X	
Ord. n. 246	Toscana		X
Ord. n. 268	Stato	X	
Sent. n. 269	Trento	X	
Ord. n. 281	Liguria	X	
Ord. n. 282	Liguria	X	
Ord. n. 285	Calabria		X

Vi sono, infine, casi in cui, nonostante la c.d. contrattazione abbia portato alla modifica della disposizione impugnata, la Corte è comunque tenuta a emettere una pronuncia di merito in virtù del fatto che, in assenza del meccanismo tipico che conduce all'estinzione del giudizio (rinuncia-accettazione), ad essa è consentito dichiarare cessata la materia del contendere nel solo caso in cui la norma censurata non abbia *medio tempore* ricevuto applicazione.
Da questo punto di vista, è possibile richiamare la sentenza n. 11 (in part., *C.i.d.*, par. 3.1 e 3.2), in cui la Corte, pur prendendo atto che la modifica normativa della disposizione regionale impugnata sarebbe satisfattiva delle pretese governative, d'altra parte, ritiene che non vi sia "alcuna dimostrazione del fatto che la disposizione impugnata – la quale contiene previsioni dotate di immediata efficacia – non abbia avuto applicazione. Non ricorrono pertanto, nella specie, le condizioni richieste dalla giurisprudenza di questa Corte perché possa essere dichiarata la cessazione della materia del contendere".
Di seguito si elencano alcune altre pronunce in cui, nel corso del 2014, non è stata dichiarata cessata la materia del contendere in quanto la norma impugnata (ma poi modificata/abrogata) aveva *medio tempore* ricevuto applicazione ovvero non vi poteva essere la certezza che ciò non fosse avvenuto: nn. 19, 49, 54, 68, 86, 97, 108, 165, 181; 269 (*C.i.d.*, par. 5.1).

2. Brevi cenni ai profili processuali del conflitto di attribuzione fra enti emersi nella giurisprudenza costituzionale 2014

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" (8 contro 32).
Proprio per tale ragione, in questo unico paragrafo, si ritiene opportuno limitarsi a dare brevemente conto delle questioni processuali sorte nell'ambito del conflitto tra enti.
Anzitutto, occorre ricordare che, similmente a quanto avviene nel giudizio in via principale, anche il conflitto intersoggettivo deve essere preceduto da una deliberazione dell'organo ricorrente contenente la determinazione all'impugnazione e recante la precisa indicazione delle questioni che si intendono sottoporre all'attenzione della Corte.
Per quanto riguarda 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). La carenza dei quali ha condotto a una dichiarazione di inammissibilità del ricorso nella sentenza n. 263.

Sulla legittimazione ad agire rileva la sentenza n. 130 (*C.i.d.*, par. 3.4), con cui la Corte rigetta l'eccezione di inammissibilità per difetto d'interesse del conflitto promosso dalla Regione Piemonte, dal momento che gli atti impugnati inciderebbero sui gruppi consiliari, soggetti autonomi rispetto al consiglio regionale, in quanto tali legittimati a far valere le proprie ragioni di fronte alla giurisdizione comune. Infatti, la Corte ritiene che "va(da) rammentato, al riguardo, che 'I gruppi consiliari sono stati qualificati dalla giurisprudenza di questa Corte come organi del consiglio e proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale (sentenze n. 187 del 1990 e n. 1130 del 1988), ovvero come uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del consiglio (sentenza n. 1130 del 1988)' (sentenza n. 39 del 2014). La lamentata lesione delle prerogative dei gruppi si risolve dunque in una compressione delle competenze proprie dei consigli regionali e quindi delle Regioni ricorrenti, pertanto legittimate alla proposizione del conflitto (sentenze n. 252 del 2013, n. 195 del 2007 e n. 163 del 1997)".
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, come è stato confermato nella sentenza n. 232 (*C.i.d.*, par. 3), che sottolinea "l'irrilevanza delle sopravvenienze di fatto, come l'esaurimento degli effetti dell'atto impugnato, ai fini del persistere dell'interesse alla decisione dei conflitti di attribuzione (ex plurimis, sentenze n. 9 del 2013, n. 328 del 2010, n. 222 del 2006, nn. 287 e 263 del 2005 e n. 289 del 1993)". 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.
Inoltre, sempre con riguardo all'interesse ad agire, può menzionarsi la sentenza n. 130 (*C.i.d.*, par. 3.3), con cui la Corte rigetta l'eccezione di inammissibilità per intervenuta acquiescenza del conflitto promosso dalla Regione ricorrente, giacché essa avrebbe recepito la normativa statale sui controlli della Corte dei conti con legge regionale. Infatti, secondo la Corte "'nei giudizi per conflitto di attribuzione non trova applicazione l'istituto dell'acquiescenza, data l'indisponibilità delle competenze di cui si controverte in tali giudizi (ex plurimis, sentenze n. 95 del 2003, n. 511 del 2002, n. 389 e n. 163 del 1995, n. 191 del 1994; ordinanza n. 195 del 2004)' (sentenza n. 275 del 2011)".
Da ultimo, sullo stesso tema può menzionarsi la sentenza n. 258, che dichiara improcedibile il ricorso per conflitto fra enti per sopravvenuta carenza di interesse ad agire.
Un'ulteriore condizione dell'azione è il "tono costituzionale" della controversia. Da questo punto di vista viene in rilievo la sentenza n. 41, in cui la Corte osserva che, "perché si dia la materia di un conflitto di attribuzione fra Regione e Stato, occorre innanzitutto che la prima lamenti la lesione della propria sfera di competenza costituzionale". Nel caso di specie, viene in rilievo l'impugnazione del verbale dell'Ufficio elettorale centrale nazionale costituito presso la Corte di cassazione per la verifica e la proclamazione dei risultati delle elezioni per la Camera dei deputati svoltesi il 24 e 25 febbraio 2013, con cui si sono assegnati complessivamente alla circoscrizione coincidente con la Regione ricorrente (Friuli-Venezia Giulia) 12 seggi, anziché i 13 seggi ad essa spettanti. Tuttavia, la Corte, in punto di ammissibilità, ritiene che "la Regione, in quanto ente esponenziale a fini generali, (non) può far valere, in sede di conflitto di attribuzione, l'interesse della comunità stanziata sul proprio territorio ad avere nella Camera dei deputati una rappresentanza numericamente più consistente. Secondo la giurisprudenza (costituzionale), 'Le Regioni, infatti, possono proporre ricorso per conflitto di attribuzioni, a norma dell'art. 39, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, quando esse lamentino non una qualsiasi lesione, ma una lesione di una propria competenza costituzionale' (ex plurimis, sentenze n. 380 del 2007 e n. 27 del 1996)".
Invece, "nel caso di specie una lesione del genere non sarebbe neppure ipotizzabile, non avendo la Regione alcuna competenza costituzionalmente garantita in materia di elezioni per il Parlamento; né, d'altra parte, la Regione esprime alcuna rappresentanza parlamentare, in quanto i deputati eletti

nella circoscrizione regionale non sono rappresentanti della Regione né come ente, né come comunità, ma rappresentano l'intera Nazione (art. 67 Cost.). Manca, dunque, lo stesso presupposto perché le doglianze della ricorrente possano essere prese in considerazione in questa sede".
Un caso particolare è rappresentato dalla sentenza n. 137 (*C.i.d.*, par. 3), in cui la Corte riconosce il tono costituzionale del conflitto proposto, "sebbene esso abbia ad oggetto un atto che potrebbe risultare anche illegittimo per violazione della norma di legge alla quale avrebbe dovuto dare esecuzione. Già in numerose occasioni (la giurisprudenza costituzionale) ha, infatti, affermato che la pretesa 'violazione delle attribuzioni statutarie della Provincia autonoma (…) conferisce di per sé 'tono costituzionale' al conflitto, restando irrilevante la concorrente possibilità di impugnativa giurisdizionale' (sentenza n. 287 del 2005)".
Sul c.d. tono costituzionale si vedano infine le sentenze nn. 130 (*C.i.d.*, par. 3.2) e 263 (*C.i.d.*, par. 3).
Quanto all'oggetto del giudizio, sono 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. Diversamente, si verificherebbe un'illegittima elusione dei termini di impugnazione. Anche in questo caso viene in rilievo la sentenza n. 41 (v. *supra*), in cui la Corte dichiara l'inammissibilità del conflitto (anche) in ragione della circostanza che l'atto impugnato (dell'Ufficio elettorale centrale nazionale presso la Corte di cassazione) è stato redatto "senza alcun margine di autonoma valutazione, ma in puntuale esecuzione dell'art. 83, comma 1, numero 8), del d.P.R. n. 361 del 1957, e che dunque la lesione lamentata dalla ricorrente (è) riconducibile non già all'atto impugnato, ma alla norma di legge di cui esso è attuazione". Un'analoga eccezione è, invece, oggetto di rigetto nella sentenza n. 137 (*C.i.d.*, par. 2); 232 (*C.i.d.*, par. 2).
Nel medesimo senso, può essere altresì richiamata la sentenza n. 71, in cui la Corte ha rilevato di aver "ripetutamente affermato che il conflitto di attribuzione tra enti non costituisce sede idonea per impugnare atti meramente esecutivi di competenze conferite e definite dalla legge, posto che, in tali casi, sarebbe stato onere della parte proporre ricorso in via principale nei riguardi di tale legge, entro il termine perentorio a tal fine previsto (*ex plurimis*, sentenze n. 144 del 2013, n. 149 del 2009, n. 375 del 2008, n. 334 del 2000 e n. 206 del 1975)".
Sono, invece, ammissibili, come è stato ribadito nella sentenza n. 232 (*C.i.d.*, par. 2), i ricorsi proposti avverso "qualsiasi atto, dotato di efficacia e rilevanza esterna, diretto a esprimere in modo chiaro e inequivoco la pretesa di esercitare una competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione, o una menomazione, della altrui sfera di attribuzioni (ex plurimis, sentenze n. 122 del 2013 e n. 332 del 2011)". Nel caso di specie, secondo la Corte, devono ritenersi "pacifiche l'efficacia e la rilevanza esterna della delibera impugnata, che detta le procedure da seguire per lo smaltimento delle rocce e terre da scavo prodotte nei cantieri di piccole dimensioni. Tale delibera è censurata in quanto invasiva della materia della 'tutela dell'ambiente', annoverata (…) tra le competenze esclusive dello Stato (…). Quale che sia la natura dell'atto impugnato, nessun dubbio sussiste circa la sua idoneità a causare la lamentata lesione delle competenze statali in materia di ambiente".

CAPITOLO III – PROFILI SOSTANZIALI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le competenze legislative. La potestà esclusiva statale. – 2.1. Moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie (art. 117, comma 2, lett. e), Cost.). – 2.1.1. Tutela della concorrenza. – 2.1.1.1. Procedure ad evidenza pubblica. – 2.1.1.2. Servizi pubblici locali. – 2.1.1.3. Tutela della concorrenza e commercio. Le liberalizzazioni. – 2.1.1.4. L'operare congiunto della "tutela della concorrenza" e dell'"ordinamento civile". – 2.1.2. Sistema tributario e contabile dello Stato. – 2.2. Giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa (art. 117, comma 2, lett. l), Cost.). – 2.2.1. Ordinamento civile. – 2.2.1.1. Il rapporto di lavoro alle dipendenze di Regioni ed enti locali. – 2.2.1.2. *Segue*. L'assunzione di personale. – 2.2.1.3. *Segue*. Il trattamento economico dei dipendenti. – 2.2.1.4. *Segue*. Il trattamento giuridico dei dipendenti. – 2.2.1.5. La contrattualistica. – 2.2.1.6. I lavori pubblici. – 2.2.2. L'operare congiunto dell'"ordinamento civile" e della "giustizia amministrativa". – 2.3. 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.). – 2.3.1. I livelli essenziali delle prestazioni e il principio del pareggio di bilancio. – 2.3.2. Il superamento delle barriere architettoniche. – 2.3.3. La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA). – 2.4. Legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, comma 2, lett. p), Cost.). – 2.5. Pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno (art. 117, comma 2, lett. r), Cost.). – 2.6. Dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale (art. 117, comma 2, lett. q), Cost.). – 2.7. Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, comma 2, lett. s), Cost.). – 2.7.1. Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Interferenze con la "caccia". – 2.7.1.1. Le valutazioni ambientali. – 2.7.1.2. La gestione dei rifiuti. – 2.7.1.3. La tutela delle acque. – 2.7.1.4. Gli usi civici. – 2.7.1.5. Le aree naturali protette. – 2.7.1.6. La pianificazione paesaggistica. – 2.7.2. Tutela dei beni culturali. – 3. Le competenze legislative. La potestà concorrente fra Stato e Regioni. – 3.1. Tutela della salute. – 3.1.1. L'utilizzazione delle acque minerali e termali. – 3.1.2. Tutela della salute e commercio nel settore alimentare. – 3.1.3. Autorizzazione e accreditamento delle istituzioni sanitarie private. – 3.2. Le professioni. – 3.3. La protezione civile. Gli interventi edilizi nelle zone sismiche. – 3.4. Il governo del territorio. – 3.4.1. Le distanze legali. Governo del territorio e ordinamento civile. – 3.5. Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. – 3.5.1. Gli impianti da fonti rinnovabili. – 3.5.2. Le derivazioni di acqua a scopo idroelettrico. – 3.5.3. La localizzazione e la realizzazione di impianti e centrali per lo svolgimento delle attività energetiche. – 3.6. Il coordinamento della finanza pubblica. – 3.6.1. L'operare congiunto del coordinamento della finanza pubblica e del principio di progressività della tassazione (art. 53 Cost.). – 3.6.2. Il personale di Regioni ed enti locali. – 3.6.2.1. L'assunzione di nuovo personale. – 3.6.2.2. Il trattamento economico dei dipendenti. – 3.6.3. Le disposizioni di contenimento della spesa di Regioni ed enti locali. – 3.6.3.1. Coordinamento della finanza pubblica e disciplina dell'esercizio delle funzioni degli enti locali. – 3.6.3.2. I controlli sulla spesa pubblica di Regioni ed enti locali. La sentenza n. 39 del 2014. – 3.6.3.3. Riduzione dei costi della politica e degli incarichi conferiti dalle P.A. – 3.6.4. Il rientro dal disavanzo sanitario. L'operare congiunto del coordinamento della finanza pubblica e del potere sostitutivo previsto dall'art. 120, comma 2, Cost. – 3.6.5. Il coordinamento della finanza pubblica e l'organizzazione regionale e locale. La riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali. – 4. L'autonomia finanziaria regionale (art. 119 Cost.). Rinvio. – 5. La potestà regolamentare di Stato e Regioni (art. 117, comma sesto, Cost.). – 6. Il principio di leale collaborazione (e l'attuazione del principio del pareggio di bilancio). – 7. Le autonomie speciali. – 7.1. Autonomie speciali e coordinamento della finanza pubblica. – 7.1.1. Le c.d. clausole di salvaguardia. – 7.1.2. Autonomie speciali e "riduzione dei costi della politica". – 7.1.3. Autonomie speciali e riduzione del debito pubblico. – Autonomie speciali e controlli sulla spesa pubblica di Regioni ed enti locali. La sentenza n. 39 del 2014. – 7.2. Legge elettorale per gli organi delle amministrazioni comunali. – 7.3. L'impugnazione dell'attuazione del principio del pareggio di bilancio di cui alla nuova formulazione dell'art. 81, comma 6, Cost. secondo la legge cost. n. 1 del 2012. Rinvio. – 7.4. Autonomia finanziaria speciale. – 7.5. L'utilizzazione delle acque pubbliche e il servizio idrico. – 7.6. Zootecnia. – 7.7. Autonomie speciali e diritto penale. – 8. L'attrazione in sussidiarietà. – 9. Il principio di irretroattività delle leggi. – 10. I principii di eguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Cost.). – 10.1. L'operare congiunto del

principio di eguaglianza e del diritto europeo. – 11. La conformità delle normative interne al diritto europeo e al diritto internazionale (art. 117, comma 1, Cost.). – 11.1. Il limite del diritto europeo. – 11.1.1. *Segue*. Gli aiuti di Stato. – 11.2. Il limite del diritto internazionale e, in particolare, della CEDU. – 12. Il principio della copertura finanziaria delle leggi di spesa (art. 81, comma 4, Cost. v.f.). – 12.1. L'impugnazione dell'attuazione del principio del pareggio di bilancio di cui alla nuova formulazione dell'art. 81, comma 6, Cost. secondo la legge cost. n. 1 del 2012. – 13. I principi del buon andamento e dell'imparzialità della Pubblica Amministrazione, nonché il principio dell'accesso ai pubblici impieghi mediante concorso (art. 97 Cost.). – 13.1. *Spoil system*. – 14. Gli "intrecci" di competenze. Alcuni casi di rilievo.

1. Premessa

In questo capitolo, viene svolta la sistematizzazione della giurisprudenza costituzionale 2014, 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 e potestà concorrente fra Stato e Regioni).
Occorre avvertire che non a tutte le competenze elencate nell'art. 117 Cost. è stato dedicato un autonomo paragrafo, giacché o non vi sono state pronunce sul punto nel 2014 ovvero la loro rilevanza (quantitativa e/o qualitativa) non è stata tale da indurre a procedere in questo senso. Da questo punto di vista, si segnala sin d'ora la mancanza di un paragrafo dedicato alla potestà legislativa residuale regionale (art. 117, comma 4, Cost.), in ragione della scarsissima rilevanza della stessa nel corso del 2014 (v. Cap. I) e della circostanza che la maggior parte delle questioni sollevate in riferimento ad essa sono state prevalentemente ricondotte dalla Corte ad altra tipologia di competenza.
Esaurita questa disamina, viene lasciato spazio alle questioni attinenti ai parametri costituzionali diversi da quelli appena menzionati.

2. Le competenze legislative. La potestà esclusiva statale

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

Nell'anno 2014, 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 del titolo competenziale cui afferiscono, vista la molteplicità di ambiti materiali contemplati dalla norma menzionata.

2.1.1. Tutela della concorrenza

Dal punto di vista sistematico, è bene ricordare come anche nel 2014 la Corte costituzionale abbia ribadito la particolare natura della materia della tutela della concorrenza. Ad esempio, nella sentenza n. 2, la Corte è tornata a precisare "che le materie di competenza esclusiva e nel contempo 'trasversali' dello Stato, come la tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. − stante il loro carattere 'finalistico' – 'possono influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni fino ad incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano' (fra cui quella del trasporto pubblico locale) (sentenze n.

291 e n. 18 del 2012; n. 150 del 2011; n. 288 del 2010; n. 431, n. 430, n. 401, n. 67 del 2007 e n. 80 del 2006)".
Viene, altresì, in rilievo la sentenza n. 125, in cui la Corte ha espressamente ritenuto che "prima di esaminare nel dettaglio le singole norme censurate, si rend(a) opportuna una premessa di carattere generale sulla giurisprudenza (…) in materia di 'tutela della concorrenza'".
Anzitutto, "la nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost. riflette quella operante in ambito comunitario e comprende: a) sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e che ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; b) sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo, cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche (ex multis, sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007)".
Nel precisare il significato della seconda accezione, la Corte ricorda poi che "'si tratta dell'aspetto più precisamente di promozione della concorrenza, che costituisce una delle leve della politica economica statale e, pertanto, non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali' (sentenze n. 299 del 2012, n. 80 del 2006, n. 242 e n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004)".
Ciò vale senz'altro per le misure di liberalizzazione (su cui v. par. 2.1.1.3) "da intendersi come razionalizzazione della regolazione" e che "tende ad aumentare il livello di concorrenzialità dei mercati e permette ad un maggior numero di operatori economici di competere, valorizzando le proprie risorse e competenze".
E, infine, secondo la Corte, "si deve precisare che la materia 'tutela della concorrenza', dato il suo carattere 'finalistico', non è una 'materia di estensione certa' o delimitata, ma è configurabile come 'trasversale', corrispondente ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall'intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle Regioni (sentenze n. 80 del 2006, n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004)".

2.1.1.1. Procedure ad evidenza pubblica

Nella sentenza n. 28 viene in rilievo l'impugnazione di disposizioni statali promossa dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, "perché invaderebbero la competenza legislativa provinciale in materia di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, prevista dal d.P.R. n. 235 del 1977, come modificato dal decreto legislativo 7 novembre 2006 n. 289 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, recanti modifiche al d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235, in materia di concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico)".
In particolare, "l'art 1-bis, comma 2, del d.P.R. n. 235 del 1977, così come modificato nel 2006, stabilisce che le grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico sono disciplinate con legge provinciale 'nel rispetto degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario e degli accordi internazionali, dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, nonché dei principi fondamentali delle leggi dello Stato'. Il successivo comma 16 ribadisce che 'le concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico, ivi compresi i canoni demaniali di concessione, sono

disciplinati con legge provinciale nel rispetto dell'art. 117, secondo comma della Costituzione, nonché dei principi fondamentali delle leggi dello Stato e degli obblighi comunitari'".
In questo quadro, la Corte osserva che "da una interpretazione sistematica delle norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige sulla disciplina delle grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico, dunque, discende che in tale materia, da un lato, spetta allo Stato intervenire in via esclusiva sugli aspetti riconducibili agli ambiti di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. (come per le procedure di assegnazione delle concessioni, che rientrano nella tutela della concorrenza: sentenza n. 1 del 2008), nonché stabilire i principi fondamentali (come per la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia: sentenza 383 del 2005); dall'altro, compete alle Province autonome regolare tutti gli altri profili, quali, ad esempio, l'uso delle acque, la trasparenza delle concessioni e la disciplina delle funzioni amministrative".
Perciò, le disposizioni impugnate, nel regolare le gare per l'affidamento di concessioni nel settore idroelettrico, "mirano ad agevolare l'accesso degli operatori economici al mercato dell'energia secondo condizioni uniformi sul territorio nazionale, regolando le relative procedure di evidenza pubblica (…). Tali norme – al pari di quelle che disciplinano 'l'espletamento della gara ad evidenza pubblica' per i casi di scadenza, decadenza, rinuncia o revoca di concessione di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico (sentenza n. 1 del 2008) – rientrano nella materia 'tutela della concorrenza', di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.): a detto ambito va ricondotta l'intera disciplina delle procedure di gara pubblica (sentenze n. 46 e n. 28 del 2013, n. 339 del 2011 e n 283 del 2009), in quanto quest'ultima costituisce uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 339 del 2011, n. 1 del 2008 e n. 401 del 2007)". Ne deriva la legittimità costituzionale della normativa statale impugnata.

2.1.1.2. Servizi pubblici locali

Con la sentenza n. 199, la Corte – tra l'altro – torna a pronunciarsi sull'assetto dei servizi pubblici locali, ricordando che la conseguenza delle complesse vicende legislative e referendarie intervenute nel settore "è che, attualmente, si deve ritenere applicabile alla materia (…) unicamente la normativa e la giurisprudenza comunitarie, senza alcun riferimento a leggi interne (sentenze n. 50 del 2013 e n. 199 del 2012)".
La disposizione regionale impugnata consente l'affidamento diretto dei servizi di rilevanza economica dell'ente locale a società "a partecipazione mista pubblica privata". A questo proposito, la Corte ricorda di aver già affermato, in linea con la giurisprudenza europea, che "La normativa comunitaria consente l'affidamento diretto del servizio (cioè senza una gara ad evidenza pubblica per la scelta dell'affidatario) alle società miste nelle quali si sia svolta una gara ad evidenza pubblica per la scelta del socio privato e richiede sostanzialmente che tale socio sia un socio 'industriale' e non meramente 'finanziario' (in tal senso, in particolare, il Libro verde della Commissione del 30 aprile 2004), senza espressamente richiedere alcun limite, minimo o massimo, della partecipazione del socio privato, permettendo, in particolare, l'affidamento diretto della gestione del servizio 'in via ordinaria' ad una società mista, alla condizione che la scelta del socio privato 'avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica' e che a tale socio siano attribuiti 'specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio' (sentenza n. 325 del 2010, punto 6.1. del Considerato in diritto)".
Pertanto, "la norma impugnata, correttamente interpretata nel senso suindicato, nella parte in cui prevede l'affidamento diretto dei servizi pubblici locali ad organismi a partecipazione mista pubblico/privata, presupponendo (…) che il socio privato della società mista venga scelto con procedura ad evidenza pubblica e con gara cosiddetta 'a doppio oggetto', nella quale siano

contestualmente definite le caratteristiche del servizio, esaurisce, in tal modo, la fase concorrenziale e ottempera a tutti i requisiti richiesti dal diritto dell'Unione europea".
Inoltre, può essere menzionata la sentenza n. 2, in cui la Corte costituzionale si è occupata di una disposizione della Regione Toscana con cui la stessa ha reiterato la proroga dei contratti di affidamento in concessione relativi a servizi pubblici locali, in particolare al trasporto pubblico locale su gomma, senza peraltro stabilire un termine finale.
Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione, la Corte osserva che non può essere condivisa l'opinione espressa dalla Regione resistente, "secondo la quale la norma censurata sarebbe riconducibile alla materia del trasporto pubblico locale, materia di competenza legislativa regionale di tipo residuale, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost. (sentenza n. 222 del 2005). La disposizione in esame − pur avendo attinenza con detta materia – disciplina (peraltro in maniera difforme dalla normativa nazionale) modalità di affidamento della gestione di servizi pubblici locali di rilevanza economica, ed è riconducibile 'secondo consolidata giurisprudenza della Corte, (…) alla materia 'tutela della concorrenza', di competenza esclusiva statale, tenuto conto della sua incidenza sul mercato' (sentenza n. 46 del 2013)", anche "tenuto conto della sua diretta incidenza sul mercato e 'perché strettamente funzionale alla gestione unitaria del servizio' (*ex plurimis*: sentenze n. 46 del 2013; n. 62 e n. 32 del 2012; n. 339, n. 320, n. 187 e n. 128 del 2011; n. 325 del 2010)". In questo quadro, la disciplina regionale, impedendo l'ingresso di altri potenziali operatori economici nel mercato e ponendo barriere all'ingresso, tali da alterare la concorrenza, è costituzionalmente illegittima, giacché "è solo con l'affidamento dei servizi pubblici locali mediante procedure concorsuali che si viene ad operare una effettiva apertura di tale settore e a garantire il superamento di assetti monopolistici".

2.1.1.3. Tutela della concorrenza e commercio. Le liberalizzazioni

Nella sentenza n. 49, è venuta in rilievo la q.l.c. concernente una disposizione di legge della Regione Veneto che, in tema di esercizio del commercio in forma itinerante sulle aree demaniali marittime, stabilisce che "ciascun operatore non può essere titolare di nulla osta in più di un comune" per contrasto con l'art. 19 del d.lgs. n. 59 del 2010 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno). La previsione normativa è stata successivamente abrogata, ma, non verificandosi l'ulteriore requisito della mancata applicazione *medio tempore*, la Corte deve pronunciarsi nel merito, assieme all'altra censura sollevata, riguardante una disposizione della stessa Regione che dispone che il nulla osta comunale allo svolgimento del commercio in forma itinerante sulle aree demaniali marittime debba essere "comunque non inferiore a sette anni e non superiore a dodici" e che "nei procedimenti di selezione e in caso di pluralità di domande in eccesso rispetto al numero delle assegnazioni previste, dopo la fase transitoria di cui al comma 5, si applicano ai fini della selezione di soggetti i criteri di cui al punto 2) dell'Intesa della Conferenza Unificata del 5 luglio 2012 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, Serie generale, n. 75 del 4 aprile 2013 per l'assegnazione dei posteggi su area pubblica e la priorità della maggiore professionalità è connessa al maggior numero di presenze pregresse", così ponendo – secondo la difesa erariale – "vincoli all'accesso e all'esercizio di attività economiche non strettamente necessari o proporzionati agli interessi pubblici".
Entrambe le disposizioni sono dichiarate costituzionalmente illegittime.
La prima, giacché – secondo la Corte – "il legislatore regionale, in un contesto di competenza esclusiva dello Stato (la quale, in quanto caratterizzata dalla portata "trasversale" [della tutela della concorrenza] e dal contenuto finalistico delle relative statuizioni, pur se non priva radicalmente le Regioni delle competenze legislative e amministrative loro spettanti, tuttavia le orienta ad esercitarle in base ai principii indicati dal legislatore statale: sentenze n. 245 e n. 98 del 2013), ha imposto (per una determinata forma di commercio itinerante) un limite territoriale alla libera

possibilità di svolgere una attività economica da parte dei richiedenti il nulla osta. Con ciò ponendosi in contrasto con l'art. 19 del decreto legislativo n. 59 del 2010, che prevede che l'autorizzazione per il commercio in forma itinerante abilita a detta attività in tutto il territorio nazionale".

Parimenti, la seconda disposizione "è lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (essendo la verifica di conformità della norma impugnata alle regole di competenza interna preliminare al controllo del rispetto dei princípi comunitari: sentenze n. 245 del 2013, n. 127 e n. 120 del 2010). Essa è frutto di una scelta unilaterale della Regione (trasfusa in un atto di legislazione primaria, adottato senza ricorso al procedimento partecipativo) estendente alla particolare attività di commercio itinerante sulle aree demaniali marittime la normativa statale di cui all'art. 70, comma 5, del decreto legislativo n. 59 del 2010, che affida allo strumento della intesa in sede di Conferenza unificata la individuazione dei criteri per il rilascio ed il rinnovo dei posteggi relativamente alla diversa attività di commercio su aree pubbliche".

Sempre in tema di tutela della concorrenza e commercio viene in rilievo la sentenza n. 104 (su cui v. anche par. 3.1.2 e 9), che ha deciso una serie di q.l.c. della L.R. Valle d'Aosta n. 5 del 2013. In particolare sono oggetto di impugnazione delle disposizioni che prevedono (1) la rimessione alla Giunta della definizione degli indirizzi per l'equilibrio della rete distributiva in rapporto alle diverse categorie e alle dimensione degli esercizi; (2) il possesso di requisiti ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legislazione statale per l'esercizio dell'attività commerciale nel settore merceologico alimentare; (3) la possibilità che le attività di commercio su area pubblica siano sottoposte a limite di orario; (4) la possibile limitazione dell'apertura di nuovi esercizi commerciali e di medie e/o grandi strutture di vendita; (5) il divieto di apertura e trasferimento della sede delle grandi strutture commerciali nei centri storici.

La Corte, nel dichiarare tutte costituzionalmente illegittime le norme testè richiamate fatta eccezione per la seconda, anche alla luce della particolare autonomia speciale che viene in rilievo, ricorda che "la recente giurisprudenza costituzionale ha affermato che la nozione di concorrenza 'riflette quella operante in ambito comunitario e comprende: a) sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e che ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; b) sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche (ex multis: sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007)'. Inoltre, la Corte ha affermato che la materia 'tutela della concorrenza', dato il suo carattere finalistico, non è una materia di estensione certa o delimitata, ma è configurabile come trasversale, 'corrispondente ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall'intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni' (così, tra le più recenti, sentenza n. 38 del 2013; si veda, inoltre, la sentenza n. 299 del 2012). Dalla natura trasversale della competenza esclusiva dello Stato in materia di 'tutela della concorrenza' la Corte ha tratto la conclusione 'che il titolo competenziale delle Regioni a statuto speciale in materia di commercio non è idoneo ad impedire il pieno esercizio della suddetta competenza statale e che la disciplina statale della concorrenza costituisce un limite alla disciplina che le medesime Regioni possono adottare in altre materie di loro competenza' (sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012)".

Inoltre, non si può omettere di considerare la sentenza n. 165, in cui è oggetto di scrutinio la L.R. Toscana n. 52 del 2012, che modifica il Codice del commercio della medesima Regione (recato dalla L.R. n. 28 del 2005) in attuazione della sopravvenuta normativa statale di riferimento. In particolare, la Corte ha accolto una serie di q.l.c. (v. *C.i.d.*, par. 7) riguardanti disposizioni regionali,

relative alle medie e grandi strutture di vendita, i centri commerciali e gli impianti di distribuzione dei carburanti, che introducono procedure aggravate, prevedono requisiti ulteriori e impongono obblighi tali da impedire la libera concorrenza nel commercio, così ostacolando le liberalizzazioni previste dalla normativa statale e intervenendo nella materia della tutela della concorrenza, rientrante nella competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.
Nella sentenza n. 178, viene, poi, in rilievo l'impugnazione dell'art. 73, comma 4, della legge reg. n. 13 del 2013 nella parte in cui dispone che: "Le guide turistiche che hanno conseguito l'abilitazione all'esercizio della professione presso altre Regioni e che intendono svolgere la propria attività nella Regione Umbria, sono soggette all'accertamento, da parte della Provincia, limitatamente alla conoscenza del territorio, con le modalità stabilite dalla Giunta regionale (…)". La disposizione è dichiarata costituzionalmente illegittima, atteso che contrasta con l'art. 3 della legge n. 97 del 2013, il quale dispone nel senso che l'abilitazione alla professione di guida turistica è valida su tutto il territorio nazionale. Norma, quest'ultima che è riconducibile alle misure legislative di liberalizzazione delle attività economiche e, perciò, alla materia della tutela della concorrenza, di esclusiva spettanza statale.

2.1.1.4. L'operare congiunto della "tutela della concorrenza" e dell'"ordinamento civile"

Nella sentenza n. 97, viene in rilievo l'art. 10, comma 1, della legge della Regione Umbria 8 febbraio 2013, n. 3 (Norme per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 15 dicembre 2009), che – prima della sua modifica – estende(va) ai lavori privati il sistema di qualificazione rilasciato da Società Organismo di Attestazione (SOA) previsto per gli appalti di lavori pubblici dall'art. 40 del 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) e dagli artt. 60 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»).
La Corte ritiene che "è vero che l'intervento legislativo regionale va collocato in un contesto di generale regolamentazione degli interventi edilizi nelle zone sismiche (…); ed è per questo ascrivibile ai titoli competenziali concorrenti del 'governo del territorio' e della 'protezione civile' (…). Tuttavia, data la concreta portata della disposizione impugnata, è altrettanto indubbio che la contestata estensione della necessità dell'attestato di qualificazione – in quanto incidente non solo sulla possibilità del singolo soggetto imprenditore di essere scelto quale esecutore dell'opera, ma anche conseguentemente della stessa capacità e libertà di contrarre delle parti private interessate – sia regolamentazione riconducibile, per i suoi effetti, nell'àmbito delle evocate materie 'tutela della concorrenza' ed 'ordinamento civile' appartenenti entrambe alla competenza esclusiva dello Stato".
Perciò, "la trasposizione nell'àmbito privatistico dei sistemi di qualificazione delle imprese interessate alle commesse pubbliche, da un lato compromette l'assetto concorrenziale degli appalti privati regolati dalle norme civilistiche, ponendo in essere una previsione che – condizionando la capacità dell'imprenditore di stipulare il contratto – ha come conseguenza quella di limitare il numero degli operatori e, conseguentemente, l'ampiezza della possibilità di vagliare un maggior numero di imprese da parte del committente. La norma censurata, dunque, tradisce le finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese sottesa alla regolamentazione contenuta nel codice dei contratti pubblici (sentenza n. 401 del 2007), traducendosi invece, di fatto, in una scelta anti-concorrenziale. Dall'altro lato, contemporaneamente, la norma impugnata determina (relativamente alla sola contrattazione riguardante l'affidamento dei lavori privati della ricostruzione delle zone terremotate umbre) anche una limitazione della facoltà del soggetto interessato di individuare il contraente da lui ritenuto più idoneo; limitazione che viene

evidentemente a turbare (condizionandolo) lo svolgimento di atti che sono espressione della autonomia negoziale di soggetti che operano in un assetto civilistico in posizione di parità. E, pertanto, si pone in contrasto anche con l'evocato parametro che riserva al legislatore statale la competenza esclusiva in materia di 'ordinamento civile'".

2.1.2. Sistema tributario e contabile dello Stato

Nella sentenza n. 26, vengono in rilievo alcune disposizioni legislative statali censurate "in quanto (senza che sia previsto alcun meccanismo compensativo) stabiliscono deduzioni che vanno ad abbassare la base imponibile delle imposte IRES, IRPEF ed IRAP, con l'effetto di diminuirne il gettito, destinato pro quota o interamente alla Regione" Friuli-Venezia Giulia, in virtù di quanto disposto dallo Statuto speciale di autonomia.
Tuttavia, la Corte osserva che neppure la Regione ricorrente "contesta che la disciplina dei tributi (menzionati) appartenga alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.". E, "nell'esercizio di tale potestà esclusiva (…) non può reputarsi che ogni intervento su un tributo che, in ragione di siffatta modificazione, comporti un minor gettito per le Regioni, debba 'essere accompagnato da misure compensative per la finanza regionale, la quale – diversamente – verrebbe ad essere depauperata' (così la (…) sentenza n. 431 del 2004). Ciò in quanto deve escludersi, da un lato, che possa essere effettuata una atomistica considerazioni di isolate disposizioni incidenti sul tributo, senza valutare nel suo complesso la manovra fiscale entro la quale esse trovano collocazione, ben potendosi verificare che, per effetto di plurime disposizioni, contenuta nella stessa legge oggetto di impugnazione principale, o in altre leggi dirette a governare la medesima manovra finanziaria, il gettito complessivo destinato alla finanza regionale non subisca riduzioni (sentenza n. 298 del 2009, n. 155 del 2006 e n. 431 del 2004). E dall'altro lato, che, (dallo Statuto di autonomia) sia desumibile un principio di invarianza del gettito per la Regione in caso di modifica di tributi erariali, che si traduca in una rigida garanzia 'quantitativa' di disponibilità di entrate tributaria non inferiori a quelle ottenute in passato (sentenza n. 241 del 2012)".
Con la sentenza n. 177, la Corte, sulla base dello stesso presupposto secondo cui la disciplina sostanziale dell'IRAP rientra nella competenza esclusiva statale, dichiara l'illegittimità costituzionale di una disposizione di legge della Regione Lombardia, la quale aumenta di un punto percentuale l'aliquota IRAP come determinata in via temporanea per gli istituti bancari dall'art. 45, comma 2, del d.lgs. n. 446 del 1997. Infatti, il giudice delle leggi ritiene che le Regioni abbiano la facoltà di variare la sola aliquota ordinaria e non anche quelle speciali (come quella della disciplina transitoria).

2.2. 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 competenze rimesse 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.

2.2.1. Ordinamento civile

In estrema sintesi, secondo la giurisprudenza costituzionale, l'ordinamento civile coinciderebbe con il limite del "diritto privato". Nei successivi sotto-paragrafi, le q.l.c. rimesse in materia alla Corte sono trattate secondo il criterio dell'affinità degli ambiti materiali incisi.

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

Nella materia del rapporto di lavoro alle dipendenze di Regioni ed enti locali, viene anzitutto in rilievo la sentenza n. 17, con cui viene dichiarata l'illegittimità costituzionale di due disposizioni di legge della Regione Abruzzo.
La prima "considera in esubero i dirigenti delle aziende per il diritto allo studio universitario, presenti nei ruoli di tali enti, ai quali l'incarico non sia stato rinnovato o conferito. Conseguentemente, essa regola, con una propria disciplina, il passaggio diretto di personale dall'anzidetta azienda regionale alla Regione. Realizza, cioè, una fattispecie che sarebbe, invece, da ascrivere alle eccedenze di personale delle pubbliche amministrazioni e alla mobilità collettiva regolate dal d.lgs. n. 165 del 2001" e, quindi, alla materia dell'ordinamento civile.
Non diversamente, viola il parametro menzionato l'altra disposizione di legge che dispone l'assunzione temporanea delle relative funzioni, in caso di assenza o impedimento del dirigente, da parte del funzionario di grado più elevato con i requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale, con attribuzione a quest'ultimo del trattamento economico spettante al dirigente. Secondo la Corte, "la normativa in oggetto regola una specifica ipotesi di assegnazione di personale ad altre mansioni (nella specie di rango dirigenziale), che tipicamente attiene allo svolgimento del rapporto di lavoro. Ne concreta, cioè, una modificazione temporanea con riguardo al contenuto della prestazione lavorativa. Trattandosi di un mutamento provvisorio di mansioni, la relativa disciplina rientra, dunque, nella materia del rapporto di lavoro e, per esso, dell'ordinamento civile".

2.2.1.2. *Segue*. L'assunzione di personale

Nella sentenza n. 61 è stata dichiarata la legittimità costituzionale della norma di legge statale "che estende anche a soggetti di diritto privato (quali sono le società partecipate dalle pubbliche amministrazioni), le disposizioni in tema di assunzioni dettate dal(l'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, giacché) la disciplina in tema di 'regime giuridico' delle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni deve essere ricondotta alla materia dell''ordinamento civile' quando non attenga alle forme di svolgimento di attività amministrativa (sentenza n. 326 del 2008)". Pertanto, l'impugnata disposizione, "riguardando la disciplina delle assunzioni, è estrane(a) ai profili strettamente connessi con lo svolgimento di attività amministrativa e deve essere ricondott(a) anche per tali profili alla normativa in tema di ordinamento di queste società di capitali, oggetto, in generale, di norme di diritto privato".

2.2.1.3. *Segue*. Il trattamento economico dei dipendenti

Nella sentenza n. 61, viene in rilievo l'impugnazione proposta dalla Provincia autonoma di Bolzano avverso una disposizione di legge statale secondo cui "nei confronti dei titolari di incarichi di livello dirigenziale generale delle amministrazioni pubbliche non si applicano le disposizioni normative e contrattuali che autorizzano la corresponsione, a loro favore, di una quota dell'importo derivante dall'espletamento di incarichi aggiuntivi, (così) rafforza(ndo) il principio già affermato dall'art. 24 del d.lgs. n. 165 del 2001, a norma del quale il trattamento economico corrisposto ai dirigenti pubblici remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti, nonché qualsiasi incarico ad essi attribuito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall'amministrazione presso cui prestano servizio o su designazione della stessa".
Secondo la Corte, "si tratta di disciplina diretta a conformare due degli istituti del rapporto di lavoro che lega i dirigenti alle pubbliche amministrazioni di appartenenza: il trattamento economico e il regime di esclusività", entrambi rientranti nella competenza statale esclusiva in materia di

"ordinamento civile", che "vincola gli enti ad autonomia differenziata anche con riferimento alla disciplina del rapporto di lavoro con i propri dipendenti". Pertanto, la disposizione è esente da vizi di costituzionalità.

Nella sentenza n. 211, emessa all'esito di un giudizio in via incidentale, è oggetto di scrutinio una disposizione di legge della Regione Abruzzo, di cui, peraltro, la stessa Regione – costituitasi in giudizio – chiede l'annullamento. In particolare, la norma censurata "riconosce a tutti i dipendenti regionali, a parità di anzianità, lo stesso trattamento economico di anzianità attribuito ai dipendenti appartenenti alla medesima qualifica provenienti da altra amministrazione i quali, in forza dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 13 ottobre 1998, n. 118 (Riconoscimento agli effetti economici della anzianità di servizio prestato presso lo Stato, Enti Pubblici, Enti Locali e Regioni, nei confronti del personale inquadrato nel ruolo regionale a seguito di pubblici concorsi ed estensione dei benefici previsti dalla L. n. 144 del 1989 al personale ex L. n. 285 del 1977), hanno mantenuto il trattamento economico di anzianità ivi eventualmente maturato".

In sostanza, la disposizione censurata disciplina la retribuzione individuale di anzianità dei dipendenti regionali, allineandone l'ammontare a quello percepito dai dipendenti che, provenendo da altre amministrazioni, sono transitati nei ruoli regionali.

Ebbene, secondo la Corte, "la r.i.a. costituisce un 'istituto retributivo commisurato all'anzianità di servizio che è preordinato a premiare l'esperienza professionale maturata nello specifico settore nel quale è effettuata la prestazione' (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza n. 756 del 19 gennaio 2012; Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza n. 11836 del 21 maggio 2009). Pertanto, (la disposizione impugnata) incide indubbiamente sul trattamento economico dei dipendenti regionali prevedendone un incremento allorché ricorrano le condizioni previste. Ess(a), dunque, eccede dall'ambito di competenza riservato al legislatore regionale invadendo la materia dell''ordinamento civile', riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato".

2.2.1.4. *Segue*. Il trattamento giuridico dei dipendenti

Nella sentenza n. 269 è censurata una disposizione di legge della Provincia autonoma di Trento, che "affida alla Giunta provinciale la funzione di formulare direttive all'Agenzia provinciale per la rappresentanza negoziale (APRAN) per consentire all'Azienda provinciale per i servizi sanitari di concedere un'aspettativa non retribuita e utile a ogni altro fine, per un periodo massimo di novanta giorni ogni biennio, con oneri previdenziali a carico del datore di lavoro e del dipendente versati dall'Azienda medesima, per favorire la partecipazione del proprio personale a progetti di solidarietà internazionale approvati o sostenuti dalla Provincia".

La Corte ritiene che tale disposizione sia costituzionalmente illegittima, in quanto, "ancorché formulata come volta a indirizzare il potere di direttiva che la Giunta provinciale esercita nei confronti dell'APRAN, in realtà definisce con precisione un nuovo tipo di aspettativa, specificandone la causa, la durata massima, il regime degli oneri previdenziali. (…) Pertanto, il legislatore provinciale ha sconfinato nell'ambito dell'ordinamento civile, riservato alla competenza legislativa esclusiva statale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., ancorché l'aspettativa delineata nella disposizione oggetto del presente giudizio sia rivolta esclusivamente al personale della Provincia autonoma (analogamente si vedano le sentenze n. 77 del 2013 e n. 61 del 2014, entrambe riferite alla Provincia autonoma di Bolzano)".

2.2.1.5. La contrattualistica

Nella sentenza n. 141, viene in rilievo una disposizione di legge della Regione Campania, la quale dispone che tutti i contratti assunti in contrasto con il Piano di rientro dal disavanzo sanitario siano inefficaci. Essa "è censurat(a) per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), − sulla

competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia 'ordinamento civile' − e terzo comma, Cost. − in materia di principi di 'coordinamento della finanza pubblica' − in quanto contrasterebbe con l'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato − legge finanziaria 2005), che sancisce la nullità dei contratti stipulati in violazione dei vincoli contenuti nel piano di rientro".
Nonostante una successiva modifica abbia parificato la sanzione prevista dalla norma regionale con quella statale (la nullità), essa "non incide sostanzialmente (…) sui termini della questione, con la conseguenza che, per un verso, la novellazione non è satisfattiva delle ragioni del ricorrente e, per altro verso, lo scrutinio deve avere riguardo alla disposizione nel testo attualmente vigente".
Ciò posto, la Corte, nell'accogliere la censura, precisa che "non rileva, infatti, che, nel sostituire la sanzione di inefficacia con quella di nullità, la norma regionale riproduca ora quella statale di riferimento (…). Ciò che conta è che la disposizione censurata vada ad incidere sulla materia del diritto civile, così ingerendosi in un ambito competenziale in cui la Regione non può emanare alcuna normativa, anche meramente riproduttiva di quella statale (tra le altre, sentenze n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006)".

2.2.1.6. I lavori pubblici

Nella sentenza n. 269 è oggetto di scrutinio, da parte della Corte, una disposizione di legge della Provincia autonoma di Trento, la quale subordina l'aggiornamento dei prezzi di progetto al superamento della percentuale di aumento del 2,5 per cento dei medesimi prezzi, quali risultanti dagli elenchi ufficiali, intervenuto tra la data della delibera di contrarre e quella di indizione dell'appalto.
La Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, ricorda di aver "già avuto modo di pronunciarsi numerose volte sul riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di appalti pubblici, anche con specifico riferimento alla Provincia autonoma di Trento. Come ha chiarito la sentenza n. 45 del 2010, il fatto che l'art. 8, numero 17), dello statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol attribuisca alle Province autonome di Trento e di Bolzano competenza legislativa primaria in materie specificamente enumerate, tra le quali rientra anche quella dei 'lavori pubblici di interesse provinciale', non significa 'che – in relazione alla disciplina dei contratti di appalto che incidono nell'ambito territoriale della Provincia – la legislazione provinciale sia libera di esplicarsi senza alcun vincolo e che non possano trovare applicazione le disposizioni di principio contenute nel d.lgs. n. 163 del 2006'. La Corte ha poi di recente precisato, con sentenza n. 74 del 2012, che 'la competenza della Provincia autonoma di Trento nell'ambito dei lavori pubblici di interesse regionale è perimetrata innanzitutto dall'art. 4 dello statuto, che annovera, tra gli altri, il limite del rispetto dei 'principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica'' e che 'tale limite include anche i principi dell'ordinamento civile'. In particolare, i principi della 'disciplina di istituti e rapporti privatistici relativi, soprattutto, alle fasi di conclusione ed esecuzione del contratto di appalto (…) devono essere uniformi su tutto il territorio nazionale, in ragione dell'esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza'".
La disposizione impugnata, perciò, "produce un effetto condizionante sull'autonomia negoziale, sia della stazione appaltante, sia delle imprese interessate, dal momento che impedisce a queste ultime di tenere conto degli incrementi di costo fino a quando questi non abbiano superato la percentuale del 2,5 per cento. Per tali motivi, la disposizione impugnata, discostandosi dalle sopra citate previsioni del codice degli appalti in materia di aggiornamento dei prezzi, interferisce con la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (sentenze n. 74 del 2012, n. 53 del 2011, n. 45 del 2010, n. 401 del 2007)".

2.2.2. L'operare congiunto dell'"ordinamento civile" e della "giustizia amministrativa"

Nella sentenza n. 19, vengono congiuntamente in rilievo le competenze in materia di ordinamento civile e di giustizia amministrativa, entrambe contemplate dall'art. 117, comma 2, lett. l), Cost.
In particolare, una norma di legge della Provincia di Bolzano ha disposto nel senso che per gli enti pubblici di cui all'art. 79 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), la denuncia alla Corte dei conti relativa ad ipotesi di responsabilità amministrative del personale pubblico non andasse effettuata, sino al raggiungimento di una certa soglia valoriale.
La Corte ribadisce, "con un ragionamento valevole anche per le Regioni ad autonomia speciale (sentenza n. 337 del 2009), che, con riferimento alla responsabilità amministrativa e contabile, nessuna fonte regionale potrebbe introdurre nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, civile o amministrativa, trattandosi di materia non disciplinata dagli statuti di autonomia speciale e riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.".
Infatti, "la disciplina della responsabilità amministrativa – nella quale i profili sostanziali sono strettamente intrecciati con i poteri che la legge attribuisce al giudice chiamato ad accertarla, ovvero fanno riferimento a situazioni soggettive riconducibili alla materia dell'ordinamento civile (sentenza n. 345 del 2004) – in quanto materia di competenza dello Stato non rientra tra le attribuzioni della Provincia autonoma di Bolzano (...) In tale contesto, la norma impugnata, escludendo che sussista l'obbligo di denuncia in determinate ipotesi di responsabilità amministrativa e contabile del personale pubblico, rientra nell'ambito di competenza riservato allo Stato dall'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost., relativamente alla disciplina della responsabilità amministrativa. La potestà della Provincia autonoma in materia di ordinamento dei propri uffici, se può esplicarsi nel senso di disciplinare il rapporto di impiego o di servizio dei propri dipendenti, prevedendo obblighi la cui violazione comporti responsabilità amministrativa, non può tuttavia incidere sul regime di quest'ultima (sentenza n. 345 del 2004), neppure sotto il profilo della modifica dei termini o degli obblighi attraverso i quali si consente la conoscibilità delle violazioni da parte del Procuratore regionale della Corte del conti". Di qui l'illegittimità costituzione della norma impugnata.
Sempre nella sentenza n. 19, la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge della P.A. di Bolzano, secondo cui, nell'esercizio delle funzioni connesse con le iscrizioni tavolari, il conservatore dei libri fondiari è responsabile nei limiti in cui risponde il giudice tavolare e che anche nel caso di accertata colpa lieve e di compensazione delle spese per i procedimenti dinanzi alla Corte dei conti, le spese legali sostenute per la difesa in giudizio sono rimborsate dagli enti pubblici provinciali, nel caso di coinvolgimento del personale stesso nella fase istruttoria dei suddetti procedimenti, ove ritenuto congruo dall'avvocatura provinciale. Secondo la Corte, anche le censure avverso questa disposizione "sono fondate, in considerazione della medesima surrichiamata giurisprudenza (…) relativa al riparto delle competenze in materia di responsabilità amministrativa, poiché, per un verso viene introdotta una limitazione della responsabilità del conservatore, per l'altro, incidendo sulla materia 'ordinamento civile' e 'giustizia amministrativa', si disciplina, peraltro in senso difforme dalla normativa statale, il regime delle condizioni alla presenza delle quali le spese legali sostenute dai soggetti sottoposti al giudizio della Corte dei conti sono rimborsate dall'amministrazione di appartenenza, eccedendo dalle competenze statutarie".

2.3. 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.)

2.3.1. I livelli essenziali delle prestazioni e il principio del pareggio di bilancio

Nella sentenza n. 88, viene in rilievo l'impugnazione della legge n. 243 del 2012 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione), su cui si rinvia ai par. 5, 6, 7.3 e 12.1, fatta eccezione per l'impugnazione dell'art. 11, comma 3, della stessa legge per violazione del principio di leale collaborazione nella parte in cui prevede che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che ripartisce il "Fondo straordinario per il concorso dello Stato, nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali, al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali" sia adottato "sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica", ove le autonomie territoriali sono coinvolte solo in modo parziale, anziché previa intesa nell'ambito della Conferenza unificata.
La Corte, tuttavia, ritiene la doglianza non fondata, "perché l'intervento censurato è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.) nella materia della 'determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale', sicché va escluso che si imponga nella fattispecie un particolare coinvolgimento delle autonomie (sentenze n. 62 del 2013, n. 299, n. 293 e n. 234 del 2012)".

2.3.2. Il superamento delle barriere architettoniche

Nella sentenza n. 111, è oggetto di censura una disposizione di legge della Regione Valle d'Aosta che "disciplina profili che attengono ai livelli essenziali delle prestazioni, per come si conformano, rispetto ai diritti delle persone diversamente abili, con riguardo alle caratteristiche di accessibilità che devono avere gli edifici e i locali ove sono posti esercizi di somministrazione di alimenti e bevande".
La Corte ricorda, in particolare, che, "secondo la giurisprudenza costituzionale 'questo titolo di legittimazione dell'intervento statale è invocabile 'in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione' […], nonché 'quando la normativa al riguardo fissi, appunto, livelli di prestazioni da assicurare ai fruitori dei vari servizi' […], attribuendo 'al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto' […]. Si tratta, pertanto, 'non tanto di una 'materia' in senso stretto, quanto di 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''(sentenza n. 207 del 2012)".
Stante la circostanza che la norma impugnata "deroga la disciplina statale di cui all'art. 82, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, la quale stabilisce che tutte le opere edilizie che riguardano edifici pubblici ed edifici privati aperti al pubblico, rispetto ai quali è di fatto limitata l'accessibilità e la visitabilità da parte dei portatori di handicap, devono essere eseguite in conformità alla normativa vigente in materia di eliminazione e di superamento delle barriere architettoniche", essa va dichiarata costituzionalmente illegittima.

2.3.3. La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)

Nella sentenza n. 121, viene in rilievo l'impugnazione, proposta dalla Provincia autonoma di Bolzano, dell'art. 49, comma 4-ter, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, nella parte in cui qualifica la disciplina sulla "segnalazione certificata di inizio attività" (SCIA) come attinente alla tutela della concorrenza ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, ne ribadisce la qualificazione come livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., e dispone che la disciplina sulla SCIA sostituisca direttamente quella della "dichiarazione di inizio attività" (DIA), recata da ogni normativa statale e regionale.
La Corte ricorda che "la disposizione censurata è già stata oggetto di scrutinio (…) nella sentenza n. 164 del 2012, in relazione a censure promosse da alcune Regioni a statuto ordinario e dalla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, nonché nella sentenza n. 203 del 2012, con riferimento a censure mosse dalla Provincia autonoma di Trento".
Dopo aver richiamato le argomentazioni ivi spese, la Corte ricorda che, secondo la propria giurisprudenza, "l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale di cui alla citata disposizione costituzionale si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto (sentenze n. 322 del 2009; n. 168 e 50 del 2008; n. 387 del 2007). Questo titolo di legittimazione dell'intervento statale è invocabile 'in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione' (sentenza n. 322 del 2009, citata; e sentenze n. 328 del 2006; n. 285 e n. 120 del 2005), e con esso è stato attribuito 'al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto' (sentenze n. 10 del 2010 e n. 134 del 2006). Si tratta, quindi (…) non tanto di una 'materia' in senso stretto, quanto di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, in relazione alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare in modo generalizzato 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, la disciplina della SCIA ben si presta ad essere ricondotta al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost." e, perciò, la censura può essere rigettata.
Si segnala, altresì, la sentenza n. 125, in cui la SCIA è stata ricondotta nell'alveo della materia della tutela della concorrenza.

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

La competenza esclusiva statale in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane è venuta in rilievo con la sentenza n. 22 (in merito alla quale si rinvia anche ai par. 3.6.3.1 e 7.1.1).
Fra le diverse questioni affrontate dalla Corte costituzionale in merito all'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, vi è quella concernente la lett. a) del comma 1, nella parte in cui, nel modificare la disciplina delle funzioni fondamentali dei comuni precedentemente recata dall'art. 14, comma 27, 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, riconosce in materia alle Regioni le sole funzioni di programmazione e di

coordinamento, spettanti nelle materie di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost., nonché quelle esercitate ai sensi dell'art. 118 Cost.
Detta norma, violerebbe gli artt. 117, commi terzo e quarto, e 118 Cost., giacché, nel circoscrivere il ruolo delle Regioni a quello dell'esclusivo svolgimento dei compiti di programmazione e coordinamento, di fatto sottrarrebbe agli stessi enti tutte le funzioni non espressamente richiamate, così da ridimensionare in modo illegittimo il potere della Regione di optare per un diverso sistema di riparto delle funzioni amministrative.
La stessa disposizione è altresì censurata nella parte in cui include tra le funzioni fondamentali dei Comuni anche funzioni amministrative ricadenti in materie di competenza legislativa concorrente o residuale regionale. In merito, viene osservato che la potestà legislativa statale di cui alla lettera p) dell'art. 117, comma 2, Cost. sarebbe "per sua natura, limitata, non potendo lo Stato giungere a qualificare liberamente qualsiasi funzione amministrativa come 'funzione fondamentale' dei Comuni o delle Province, così da poterne disporre l'integrale disciplina, tanto da privare di contenuto precettivo gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, secondo comma, Cost., i quali prescrivono che sia la legge regionale ad allocare e disciplinare le funzioni amministrative nelle materie diverse da quelle di competenza legislativa statale".
Tuttavia, la Corte costituzionale ritiene infondate le menzionate censure, giacché "allo Stato spetta l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni tra quelle che vengono a comporre (anche storicamente) l'intelaiatura essenziale dell'ente locale" (parentesi aggiunta). "La disciplina di dette funzioni è, invece, nella potestà di chi – Stato o Regione – è intestatario della materia cui la funzione stessa si riferisce. In definitiva, la legge statale è soltanto attributiva di funzioni fondamentali, dalla stessa individuate, mentre l'organizzazione della funzione rimane attratta alla rispettiva competenza materiale dell'ente che ne può disporre in via regolativa. La competenza regionale, nelle materie – di carattere concorrente o residuale – ad essa riservate, non viene, dunque, incisa dalla disposizione in esame, per cui perdono di consistenza tutte le censure proposte".

2.5. Pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno (art. 117, comma 2, lett. *r)*, Cost.)

La competenza di cui all'art. 117, comma 2, lett. r), Cost. è venuta in rilievo nella sentenza n. 23, nell'impugnazione proposta avverso l'istituzione, da parte del legislatore statale, di un sistema informativo, al quale affluiscono i dati relativi al finanziamento dell'attività dei gruppi politici, da pubblicarsi sul sito istituzionale e resi disponibili per via telematica al sistema informativo della Corte dei conti, al Ministero dell'economia e delle finanze, nonché alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti. Tuttavia, la Corte ha ritenuto che tale disposizione fosse riconducibile alla materia del coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.), di competenza esclusiva dello Stato e, perciò, ha rigettato la censura.
Il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale è stato, altresì, il parametro dirimente per una delle q.l.c. della sentenza n. 54. In particolare, la Corte ha ribadito che "la disciplina dello sportello unico per le attività produttive riguarda non solo la regolamentazione dei compiti e del funzionamento degli sportelli, ma anche il termine entro cui questi ultimi debbono essere attivati. (…) tale disciplina rientra nella materia del 'coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati della amministrazione statale, regionale e locale' (sentenza n. 15 del 2010) (…) affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (…). Le disposizioni regionali impugnate, nell'estendere il termine stabilito dalla normativa statale per l'attivazione degli sportelli unici, hanno violato l'art. 117, secondo comma, lettera r), Cost.".

2.6. Dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale (art. 117, comma 2, lett. *q)*, Cost.)

Con la sentenza n. 173, la Corte risolve – tra l'altro – la censura mossa all'art. 5 della L.R. Valle d'Aosta n. 13 del 2013. In estrema sintesi – e come affermato dal Governo – la norma (nel contesto di un intervento legislativo regionale recante 'Disposizioni per la semplificazione di procedure in materia sanitaria'), "provvede a depennare una serie di adempimenti in materia di polizia veterinaria (…) abolendo le certificazioni del veterinario dell'ASL competente in materia di movimentazione del bestiame ed eliminando sia la vigilanza sanitaria dell'ASL sugli allevamenti sia l'obbligo di denuncia di malattia infettiva e diffusiva per alcune malattie degli animali".
A tal proposito, la Corte ricorda che "nella sentenza n. 72 del 2013 (riguardante altra normativa regionale, impugnata nella parte in cui sopprimeva nei fatti la certificazione del veterinario della ASL competente in materia di movimentazione del bestiame, sostituendola con una autocertificazione) (…) – richiamate le precedenti sentenze n. 12 del 2004 e n. 406 del 2005, anch'esse in tema di cautele imposte, nella specie, per evitare la diffusione ed il contagio della febbre catarrale dei ruminanti e degli ovini – ha nuovamente ricondotto la disciplina dei controlli veterinari sul bestiame di allevamento nell'àmbito della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di 'profilassi internazionale', coinvolgente anche i profili riguardanti la 'tutela dell'ambiente e dell'ecosistema', anch'essa riservata alla competenza legislativa dello Stato".
Ciò posto, la disciplina impugnata deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima, giacché, "nel derogare espressamente alla normativa statale di tutela (non solo alle […] disposizioni del d.P.R. 8 febbraio 1954, n. 320, recante 'Regolamento di polizia veterinaria', ma anche a quelle di cui al R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, recante 'Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie' ed al decreto legislativo 22 maggio 1999, n. 196, recante 'Attuazione della direttiva 97/12/CE che modifica e aggiorna la direttiva 64/432/CEE relativa ai problemi di polizia sanitaria in materia di scambi intracomunitari di animali delle specie bovina e suina'), esso ha invaso l'àmbito di competenza esclusiva dello Stato in materia di 'profilassi internazionale'".

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

Nel 2014, il parametro costituzionale dell'art. 117, comma 2, lett. *s)*, Cost. ha avuto – come negli anni precedenti – un'importanza notevole (non solo quantitativa) nell'ambito della giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale. Le pronunce di rilievo vengono trattate nei sub-paragrafi che seguono in ragione del titolo competenziale cui afferiscono – vista la molteplicità di ambiti materiali contemplati dalla norma menzionata – e secondo il criterio dell'affinità delle questioni.

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

Nella sentenza n. 107, la Corte risolve una serie di questioni concernenti la L.R. Veneto n. 6 del 2013. La prima norma impugnata prevede l'impiego di metodi ecologici per il contenimento della fauna selvatica, e, ove sia accertata la loro inefficacia, il ricorso a piani di abbattimento. Il Governo ritiene che, "in difformità dall'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, non sarebbe previsto che l'inefficacia dei metodi ecologici debba essere verificata dall'Istituto nazionale per la fauna selvatica, oggi Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA)". La Corte, tuttavia, ritiene l'erroneità del presupposto interpretativo, giacché nell'ordinamento regionale è tuttora in vigore una norma che ciò prevede.
Neppure la censura proposta avverso la seconda norma impugnata è fondata. Essa "attribuisce al Presidente della Giunta regionale il potere sostitutivo, nei confronti degli enti titolari delle funzioni

di gestione faunistica che non provvedono ad adottare gli atti di propria competenza, relativi all'attuazione della legge regionale n. 6 del 2013. Il ricorrente sostiene che in tal modo la Regione ha ampliato le ipotesi di piani di abbattimento nelle aree naturali protette nazionali e regionali, in contrasto con i divieti espressi" dalla legislazione statale. Tuttavia, "anche in questo caso (…) il ricorso muove dall'erroneo presupposto interpretativo che la norma impugnata estenda, per mezzo del potere sostitutivo, i casi in cui la legislazione permette la caccia al fine di controllare la fauna selvatica. È invece evidente che la sostituzione dell'ente inadempiente potrà venire disposta al solo fine di esercitare una funzione che a quest'ultimo è già attribuita dalla legge, e nel rispetto delle prescrizioni stabilite da quest'ultima. Non è, perciò, ravvisabile alcun margine di contrasto, anche solo potenziale, rispetto ai divieti menzionati dalla difesa erariale. Né la disposizione impugnata consente di ipotizzare, come sembra paventare il ricorrente, che il potere sostitutivo possa venire esercitato rispetto ad ambiti riservati alla competenza dello Stato (sentenza n. 67 del 2013), dato che esso ha espressamente per oggetto gli atti relativi all'attuazione della legge regionale n. 6 del 2013, ovvero un insieme di funzioni imputabili al sistema regionale in ragione dello stesso art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992".
E', invece, fondata la terza q.l.c. vertente su una disposizione che "individua le persone idonee ad eseguire gli interventi di contenimento della fauna selvatica, aggiungendo (…) anche i cacciatori residenti nei relativi ambiti territoriali di caccia e comprensori alpini, abilitati ai sensi (della legislazione regionale). Il ricorrente evidenzia il contrasto di quest'ultima previsione con l'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, a norma del quale i piani di abbattimento devono essere attuati esclusivamente dalle guardie venatorie provinciali, dai proprietari e conduttori dei fondi e dalle guardie forestali e comunali".
La Corte ricorda di aver già riconosciuto che "l'identificazione delle persone abilitate all'attività in questione compete esclusivamente alla legge dello Stato e che, al riguardo, l'art. 19 della legge n. 157 del 1992 contiene un elenco tassativo (sentenza n. 392 del 2005; ordinanza n. 44 del 2012). La norma impugnata, aggiungendo un'ulteriore categoria di persone, ha quindi violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.".
Nella sentenza n. 209 è poi censurata – e dichiarata costituzionalmente illegittima – una disposizione di legge della Regione Campania che stabilisce che il calendario venatorio sia approvato dalla Giunta con cadenza triennale, anziché annuale, come stabilito dalla normativa statale di riferimento.
Sempre in materia di caccia, si segnala la sentenza n. 136.

2.7.1.1. Le valutazioni ambientali

Nella sentenza n. 141, viene in esame l'art. 1, comma 124, della L.R. n. 4 del 2011, che dispone che "(…) Gli impianti per la produzione di energia termoelettrica ubicati nel territorio dei comuni della Regione Campania devono essere dotati di un sistema di monitoraggio dello stato della qualità dell'aria, attraverso la collocazione permanente di centraline per il rilevamento dell'inquinamento atmosferico. La dotazione del sistema di monitoraggio costituisce condizione per ottenere l'autorizzazione di esercizio. La mancanza del sistema comporta la revoca dell'autorizzazione (…)".
Secondo il Governo, la disposizione, nel prevedere la necessaria automatica collocazione di stazioni di misurazione della qualità dell'aria presso tutti gli impianti in esame, contrasta con la disciplina statale di riferimento, nonché col diritto europeo.
Infatti, precisato che la disciplina va ricondotta alla materia della tutela dell'ambiente, la Corte, aderendo alle predette conclusioni, ritiene che "la norma impugnata, mancando di distinguere, tra i progetti soggetti ad AIA, quelli di competenza regionale da quelli di competenza statale, impone anche a quest'ultimi la dotazione del sistema di monitoraggio dell'aria, quale condizione per

ottenere – o comunque mantenere – l'autorizzazione all'esercizio, con conseguente invasione, appunto, nella competenza statale in materia".
Inoltre, "l'art. 5, comma 9, del (…) d.lgs. n. 155 del 2010 richiede che l'installazione o l'adeguamento di stazioni di misurazione della qualità dell'aria per impianti che producano emissioni in atmosfera siano disposte in sede di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di AIA, là dove la Regione 'consideri tali stazioni necessarie per la rete di misura o per il programma di valutazione'. Si tratta, dunque, di una valutazione caso per caso, che deve comunque condurre ad una stazione di misurazione conforme alle disposizioni dello stesso d.lgs. n. 155 del 2010. Ne consegue che in materia di competenza esclusiva statale, quale è quella ambientale, la norma denunciata ha previsto una installazione di un sistema di monitoraggio dell'aria presso tutti i siti degli impianti per la produzione di energia termoelettrica ubicati nel territorio regionale in contrasto, quindi, anche con l'anzidetta disciplina dettata dalla legge statale, di recepimento del diritto europeo".
Inoltre, viene in rilievo la sentenza n. 197, che ha sanzionato l'illegittima esclusione della VAS e della verifica di assoggettabilità a VAS da parte di una legge della Regione Piemonte, in contrasto con quanto previsto dal Codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006).
Ancora, può citarsi la sentenza n. 199 (in particolare, *C.i.d.*, par. 5), che dichiara costituzionalmente illegittima una disposizione regionale che prevede "la proroga automatica (anche) di titoli minerari e di permessi di cava che non sono mai stati sottoposti a valutazione dell'impatto ambientale (o alla verifica dell'assoggettabilità alla valutazione dell'impatto ambientale)". Il che "comporta che, per essi, la disposizione impugnata, mantenendo inalterato tale *status quo*, integra un'elusione della normativa in tema di VIA dettata dallo Stato nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva ad esso spettante ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.". Dacché deriva che la disposizione impugnata va annullata "nella parte in cui, nel disporre la proroga automatica dei titoli minerari e dei permessi di cava in esso indicati, proroga anche i titoli ed i permessi che non sono mai stati assoggettati a valutazione dell'impatto ambientale (o alla verifica dell'assoggettabilità alla valutazione dell'impatto ambientale)".

2.7.1.2. La gestione dei rifiuti

In materia di gestione dei rifiuti viene in rilievo la sentenza n. 70 (e, in termini analoghi, la decisione n. 232, emessa all'esito di un conflitto intersoggettivo), in cui è impugnata una disposizione di legge della P.A. di Trento, contenente misure di semplificazione per l'autorizzazione al recupero di rifiuti costituiti da terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni.
La Corte ritiene che le norme oggetto del giudizio attengano al trattamento dei residui di produzione, che "non è riferibile a nessuna competenza propriamente regionale o provinciale – né statutaria, né desumibile dal combinato disposto degli artt. 117 Cost. e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) (sentenze n. 127 del 2010, n. 249 e n. 61 del 2009) –, ma si colloca, viceversa, nell'ambito della 'tutela dell'ambiente e dell'ecosistema', di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi del secondo comma, lettera s), del citato art. 117 Cost. Per cui la disciplina statale dei rifiuti, costituisce anche in attuazione degli obblighi comunitari (sentenza n. 62 del 2008), uno standard di tutela uniforme in materia ambientale che si impone sull'intero territorio nazionale, venendo a funzionare come un limite alla disciplina che Regioni e Province autonome possono dettare in altre materie di loro competenza (ex plurimis, sentenze n. 300 del 2013, n. 127 del 2010, n. 249 del 2009, n. 378 del 2007)". Del resto, proprio "in applicazione di tali principi, da ultimo, la sentenza n. 300 del 2013 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia sulla disciplina delle attività estrattive (…) dettata, al pari di quella provinciale (…), a fini della

semplificazione amministrativa delle procedure relative alle terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni". Ne deriva anche in questo caso la dichiarazione di illegittimità costituzionale della normativa impugnata per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost.
Nello stesso senso, si veda la sentenza n. 181 sul materiale litoide estratto nell'ambito di interventi eseguiti nei corsi d'acqua (*C.i.d.*, par. 5), nonché la n. 269 sull'illegittimità costituzionale di disposizioni di legge della P.A. di Trento (1) nella parte in cui prevedono una sanatoria per le violazioni commesse in materia di smaltimento di rifiuti non pericolosi, consentendo l'autorizzazione a posteriori di attività svolte in carenza o in difformità dal prescritto titolo autorizzativo; (2) prevedono, per il settore dello smaltimento delle terre e rocce da scavo, una sanatoria per le violazioni commesse in materia di smaltimento di rifiuti non pericolosi, consentendo l'autorizzazione a posteriori di attività svolte in carenza del prescritto titolo.
Infine, rilevano le sentenze nn. 67 e 100, emesse all'esito di giudizi in via incidentale. Con la prima viene dichiarata l'illegittimità costituzionale di una disposizione della Regione Puglia che rimette a un regolamento regionale la determinazione delle garanzie finanziarie per la gestione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti. La Corte, pur accogliendo la q.l.c. per invasione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, emette un monito per il legislatore, affinché "lo Stato provveda sollecitamente a definire i criteri generali per la determinazione delle garanzie finanziarie dovute" in questi casi.
Con la seconda è ritenuta costituzionalmente legittima la disciplina statale che, nel quadro delle disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella Regione Campania (d.l. n. 195 del 2009) ha previsto l'avocazione della gestione del ciclo integrato dei rifiuti dai Comuni alle Province.

2.7.1.3. La tutela delle acque

Con la sentenza n. 86 viene in rilievo l'impugnazione di una disposizione di legge della Provincia autonoma di Trento in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto consentirebbe l'aumento della portata del prelievo ai concessionari di piccole derivazioni idroelettriche, così determinandosi fisiologicamente la diminuzione dei deflussi a valle, senza che però si preveda la necessità di verificare che sia comunque garantito il mantenimento del deflusso minimo vitale, secondo quanto previsto dalla normativa statale (individuata dal ricorrente nell'art. 12-bis del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, recante "Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici", come successivamente modificato), che fissa gli standards minimi ed uniformi della tutela ambientale. Con riguardo all'ambito provinciale, la sede per tale verifica sarebbe quella della valutazione prevista dall'art. 8, comma 16, della deliberazione della Giunta provinciale di Trento 30 dicembre 2004, n. 3233 (Approvazione del piano di tutela delle acque), da cui, invece, la disposizione censurata avrebbe consentito di prescindere.
Nel dichiararne l'illegittimità costituzionale, la Corte osserva che "la norma in esame, pur nell'asserito intento semplificatorio, invade la materia riservata all'esclusiva competenza statale della tutela dell'ambiente senza che il suo contenuto sia rivolto nell'unica direzione consentita dall'ordinamento al legislatore regionale, ovvero quella di innalzare, eventualmente, il livello di tutela dell'ambiente. Infatti, l'orientamento (della) Corte è fermo nel ritenere che 'non è consentito alle Regioni ed alle Province autonome di legiferare, puramente e semplicemente, in campi riservati dalla Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato, ma soltanto di elevare i livelli di tutela degli interessi costituzionalmente protetti, purché nell'esercizio di proprie competenze legislative, quando queste ultime siano connesse a quelle di cui all'art. 117, secondo comma, Cost.' (*ex plurimis*, sentenza n. 151 del 2011)".
Nella sentenza n. 209 è censurata una disposizione di legge della Regione Campania, la quale stabilisce un termine di sessanta giorni per la decisione sulla domanda di autorizzazione allo scarico

di acque reflue in fognatura e prevede altresì che, scaduto detto termine, l'autorizzazione si intenda provvisoriamente concessa per sessanta giorni, salvo revoca. La Corte ricorda, tuttavia, di aver già precisato che "la disciplina degli scarichi in fognatura attiene alla materia dell'ambiente, di competenza esclusiva statale (*ex plurimis*, sentenze n. 187 e n. 44 del 2011). Di conseguenza, alle Regioni non è consentito intervenire in tale ambito, specie se l'effetto è la diminuzione dei livelli di tutela stabiliti dallo Stato (ex plurimis, sentenza n. 225 del 2009)". Pertanto, la disposizione censurata è costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., "in quanto determina livelli di tutela ambientale inferiori rispetto a quelli previsti dalla legge statale, (…) che fissa, invece, il termine perentorio di 90 giorni per la concessione dell'autorizzazione (e che) esclude l'applicabilità del 'silenzio-assenso' alla materia ambientale".

2.7.1.4. Gli usi civici

Nella sentenza n. 210 è oggetto di impugnazione una disposizione di legge della Regione Sardegna di cui il Governo si duole per la "prevista progressiva sdemanializzazione degli usi civici sul territorio sardo, attraverso il piano straordinario di accertamento demaniale e la delega conferita in merito ai Comuni, in quanto, prevedendo la possibile sostanziale cessazione degli stessi, la norma regionale esorbiterebbe dalle competenze statutarie ed interferirebbe sulla conservazione e sulla tutela dell'ambiente e del paesaggio, la cui cura è demandata in via esclusiva allo Stato".
La Corte premette una ricostruzione storico-normativa degli usi civici, ricordando che "in origine, la finalità che il legislatore ha inteso perseguire era quella della liquidazione degli usi civici, per una migliore utilizzazione agricola dei relativi terreni, ma ciò non ha impedito la loro sopravvivenza con un ruolo non marginale nell'economia agricola del Paese. Peraltro, i profondi mutamenti economici e sociali intervenuti nel secondo dopoguerra hanno inciso anche in questo settore, mettendo in ombra il profilo economico dell'istituto ma ad un tempo evidenziandone la rilevanza quanto ad altri profili e in particolare quanto a quelli ambientali. Quest'ultimo interesse ha trovato il suo riconoscimento (…) con l'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004".
Ne deriva, secondo la Corte, che "allo stato, per quel che riguarda la Regione autonoma Sardegna, gli usi civici sono soggetti a due distinte potestà legislative, regionale e statale. Lo statuto speciale attribuisce alla Regione autonoma Sardegna (…) la competenza legislativa primaria in materia di usi civici (…) e la conseguente potestà amministrativa (…)".
D'altra parte, "la competenza statale nella materia trova attualmente la sua espressione nel citato art. 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio, le cui disposizioni fondamentali (sono state qualificate dalla Corte) come norme di grande riforma economico-sociale (sentenze n. 207 e n. 66 del 2012, n. 226 e n. 164 del 2009 e n. 51 del 2006): esse si impongono pertanto al rispetto del legislatore della Regione autonoma Sardegna, tenuto conto dei limiti posti dallo stesso statuto sardo alla propria potestà legislativa (sentenza n. 51 del 2006)".
Pertanto, stante "la coesistenza dei due ambiti competenziali", che impongono "la ricerca di un modello procedimentale che permetta la conciliazione degli interessi che sono ad essi sottesi", la disposizione censurata deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima, "nella parte in cui non prevede la tempestiva comunicazione del Piano straordinario di accertamento demaniale e degli altri atti modificativi dei vincoli di destinazione ai competenti organi statali, affinché lo Stato possa far valere la propria competenza a tutelare il paesaggio con la conservazione dei vincoli esistenti o l'apposizione di diversi vincoli, e affinché, in ogni caso, effetti giuridici modificativi del regime dei relativi beni non si producano prima, e al di fuori, del Piano paesaggistico regionale".

2.7.1.5. Le aree naturali protette

Nella sentenza n. 212, emessa all'esito di un giudizio in via incidentale, il giudice rimettente dubita della legittimità costituzionale di disposizioni di legge della Regione Siciliana, giacché "le stesse – a differenza del predetto art. 22 della legge n. 394 del 1991, che prevede la partecipazione dei Comuni al procedimento di istituzione delle aree naturali protette regionali, 'attraverso conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione, alla perimetrazione provvisoria, all'individuazione degli obiettivi da perseguire, alla valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta sul territorio' – si limiterebbero a stabilire (in materia riservata allo Stato e per la quale non è stabilita una disciplina derogatoria dallo statuto di autonomia), momenti di partecipazione (osservazioni e proposte) soltanto con riferimento al piano regionale dei parchi e delle riserve naturali, escludendo qualsiasi forma di partecipazione dei Comuni e degli enti esponenziali con riferimento al procedimento istitutivo delle singole aree protette".
La Corte, nell'accogliere la censura, ricorda di aver già "reiteratamente avuto modo di sottolineare come la disciplina delle aree protette, contenuta nella legge n. 394 del 1991, rientri nella competenza esclusiva dello Stato in materia di 'tutela dell'ambiente' prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (ex plurimis, sentenze n. 263 e n. 44 del 2011)", osservando altresì che nel caso di specie si tratta anche di "previsioni di gran lunga meno garantistiche di quelle statali in tema di partecipazione degli enti territoriali locali al procedimento di istituzione delle aree naturali regionali protette".

2.7.1.6. La pianificazione paesaggistica

Con la sentenza n. 197 è censurato l'art. 34 della L.R. Piemonte n. 3 del 2013, "nella parte in cui dispone che le varianti del piano regolatore generale (PRG) debbano essere 'conformi agli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica regionali e provinciali', senza prevedere (…) la partecipazione del Ministero competente". Ciò, in contrasto con l'art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004, che "impone che lo Stato partecipi alla verifica di conformità al PPT della variante al PRG, sussistendo in mancanza la possibilità che successive varianti al piano regolatore generale, non vagliate dalla soprintendenza, possano disallineare lo strumento urbanistico rispetto alle prescrizioni del piano paesaggistico", e conseguentemente per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.
Secondo la Corte, "da ciò deriva l'evidente contrasto con la normativa statale, che – in linea con le prerogative riservate allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., come anche riconosciute dalla costante giurisprudenza (costituzionale) (tra le molte, sentenza n. 235 del 2011) – specificamente impone che la Regione adotti la propria disciplina di conformazione 'assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo' (sentenze n. 211 del 2013 e n. 235 del 2011). Costituisce, infatti, affermazione costante – su cui si fonda il principio della gerarchia degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, dettato dall'evocato art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004 (sentenze n. 193 del 2010 e n. 272 del 2009) – quella secondo cui l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica 'è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale' (sentenza n. 182 del 2006)".
Pertanto, nel caso di specie, la generale esclusione della partecipazione degli organi ministeriali determina l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

2.7.2. Tutela dei beni culturali

In merito alla tutela dei beni culturali, può essere menzionata la sentenza n. 259, in cui è oggetto di esame la censura riguardante una disposizione di legge della Regione Veneto, la quale, eliminando, in relazione agli interventi di ristrutturazione edilizia, l'obbligo di rispetto della sagoma dell'edificio preesistente per le modifiche aventi ad oggetto beni immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), violerebbe la potestà esclusiva dello Stato in materia di tutela dei beni culturali ed il principio fondamentale di governo del territorio contenuto nell'art. 3, comma 1, lettera d), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)".
Ritiene la Corte che "il testo attuale dell'art. 3, comma 1, lettera d), del d.P.R. n. 380 del 2001 – come risultante dalle modifiche apportate dal(l')art. 30 del d.l. n. 69 del 2013 – oltre ad aver eliminato (…) il riferimento all'obbligo di rispetto della sagoma nella definizione degli interventi di ristrutturazione edilizia, ha tuttavia mantenuto fermo che, 'con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente'. Il che corrisponde ad una scelta obbligata, poiché sarebbe inimmaginabile la ristrutturazione di un'opera edilizia, che sia anche vincolata con l'alterazione della relativa sagoma".
Pertanto, giacché il ricorso nulla dice in merito alla modifica legislativa del 2013, "deve ritenersi che la censura realmente prospettata dall'Avvocatura dello Stato consista nella presunta illegittimità costituzionale dell'omessa previsione, da parte della disposizione regionale in esame, di una norma di contenuto identico (o almeno analogo) a quella statale. In altre parole, non aver previsto, da parte della Regione Veneto, che l'obbligo di rispetto della sagoma preesistente debba comunque considerarsi vigente in relazione alla ristrutturazione dei beni assoggettati a vincolo ai sensi del d.lgs. n. 42 del 2004, avrebbe comportato il venire meno di tale vincolo e la conseguente illegittimità costituzionale della disposizione".
Tuttavia, secondo la Corte, la questione non è fondata, giacché "quando una norma è riconducibile ad un ambito materiale di esclusiva competenza statale – nella specie, la tutela dei beni culturali – le Regioni non possono emanare alcuna normativa, neppure meramente riproduttiva di quella statale (sentenze n. 18 del 2013, n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006). In altri termini, ove la Regione Veneto, nel rimodellare il concetto di ristrutturazione edilizia, avesse esplicitamente aggiunto che l'obbligo di rispetto della sagoma permane per i beni culturali assoggettati a vincolo, la norma regionale sarebbe stata costituzionalmente illegittima, perché sarebbe andata ad interferire in un ambito di competenza esclusiva dello Stato, come tale sottratto alla potestà normativa delle Regioni. Nel caso in esame, invece, il silenzio della legge (regionale) sul punto non può che essere interpretato (…) nel senso che la disposizione statale in materia di obbligo di rispetto della sagoma preesistente nelle ristrutturazioni aventi ad oggetto beni culturali vincolati è necessariamente operativa anche nell'ambito regionale".

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

3.1. Tutela della salute

Nel 2014, vi sono stati diversi casi in cui la tutela della salute è venuta in rilievo come competenza dirimente della controversia. Nei sotto-paragrafi che seguono, la casistica è organizzata secondo il criterio dell'affinità delle questioni. Si richiama, invece, il par. 14 per il caso specifico della

disciplina della formazione del medico specializzando, contestualmente riconducibile – secondo la Corte – alle competenze in materia di "tutela della salute" e di "professioni".

3.1.1. L'utilizzazione delle acque minerali e termali

Nella sentenza n. 11 (in part., *C.i.d.*, par. 3), la Corte costituzionale riscontra l'illegittimità costituzionale di una disposizione di legge della Regione Toscana, per aver essa previsto che l'avvio dell'attività di utilizzazione dell'acqua minerale naturale e di sorgente è assoggettato a SCIA (con possibilità che l'ASL possa effettuare un sopralluogo di verifica entro 30 giorni), invece di subordinarlo ad autorizzazione come previsto dalla normativa statale di riferimento, e cioè il decreto legislativo 8 ottobre 2011, n. 176 (Attuazione della direttiva 2009/54/CE, sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali), i cui artt. 6 e 22, infatti, dispongono che l'inizio di tale attività sia soggetta ad autorizzazione, la quale è rilasciata previo accertamento che gli impianti destinati all'utilizzazione siano realizzati in modo da escludere ogni pericolo di inquinamento e da conservare all'acqua le proprietà, corrispondenti alla sua qualificazione, esistenti alla sorgente. Ne deriva l'illegittimità costituzionale della normativa regionale impugnata per violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute dettati dalla legislazione statale, nonché dei vincoli discendenti dall'ordinamento europeo, giacché anche quest'ultimo ha ritenuto prevalente, rispetto a quella della semplificazione amministrativa dei procedimenti, la finalità di assicurare la tutela della salute dei consumatori di acque minerali (in senso conforme, sentenza n. 244 del 2010).

3.1.2. Tutela della salute e commercio nel settore alimentare

Nella sentenza n. 104, tra le altre q.l.c. (su cui, v. par. 2.1.1.3 e 9), viene in rilievo quella concernente l'art. 3, comma 5, della L.R. Valle D'Aosta n. 5 del 2013 il quale sostituisce l'art. 3 della L.R. n. 12 del 1999, che disciplina i requisiti di accesso e di esercizio delle attività commerciali.
La disposizione stabilisce che "(…) l'esercizio, in qualsiasi forma, di un'attività di commercio relativa al settore merceologico alimentare, anche se effettuata nei confronti di una cerchia determinata di persone, è consentito a coloro che siano in possesso, alla data di presentazione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) di cui all'articolo 22 della legge regionale 6 agosto 2007, n. 19 (…), o della domanda per il rilascio dell'autorizzazione, anche di uno dei requisiti professionali elencati dall'articolo 71, comma 6, del D.Lgs. 59/2010".
Il Governo censura la disposizione regionale, perché, nel continuare a richiedere il possesso di uno dei requisiti di cui alla norma statale testé richiamata anche nel caso in cui l'attività sia svolta "nei confronti di una cerchia determinata di persone", nonostante tale inciso sia stato oggetto di abrogazione da parte dell'art. 8 del d.lgs. n. 147 del 2012, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., giacché limiterebbe l'accesso degli operatori al mercato interessato.
Ritiene, invece, la Corte che "tali requisiti, considerata la loro natura, appaiono funzionali ad assicurare che coloro che svolgono attività nel settore merceologico alimentare siano dotati di una specifica preparazione ed esperienza professionale all'evidente scopo di salvaguardare la salute dei consumatori in un settore delicato e fondamentale qual è quello alimentare, assicurando che coloro che maneggiano, preparano e commerciano alimenti abbiano maturato una adeguata professionalità". Pertanto, "tali considerazioni portano ad escludere che la norma impugnata attenga alla materia della 'tutela della concorrenza' ponendo limiti o barriere all'accesso al mercato con effetti restrittivi della concorrenza. Essa, piuttosto, concerne la materia della 'tutela della salute', attribuita dall'art. 117, terzo comma, Cost. alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, ponendosi quale misura volta a salvaguardare la salute dei consumatori".

Ne deriva la legittimità costituzionale della norma impugnata, che "costituisce espressione della potestà concorrente della Regione ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., non limitata da principi fondamentali della legislazione statale che vengano ad impedirla".

3.1.3. Autorizzazione e accreditamento delle istituzioni sanitarie private

Nella sentenza n. 209, viene in rilievo l'impugnazione di una disposizione di legge della Regione Campania, che indica l'ordine cronologico quale criterio di cui tenere conto nella selezione delle strutture sanitarie private cui accordare l'accreditamento istituzionale in caso di domande in numero superiore al fabbisogno sanitario della Regione. Ritiene la Corte che "essa si applic(hi) alle sole strutture private, con la conseguenza che solo all'interno di tale categoria di strutture ha rilievo il criterio cronologico di acquisizione delle pregresse istanze di accreditamento istituzionale, ferma restando l'applicazione del principio generale stabilito dalla legislazione statale, all'art. 8-quater, comma 8, del d.lgs. n. 502 del 1992, della riduzione delle domande in eccesso, da effettuarsi in misura proporzionale tra strutture pubbliche, private non lucrative e private lucrative".
Pertanto, "in base a tale interpretazione – che, invero, è l'unica percorribile, posto che il criterio cronologico è previsto, appunto, per le sole strutture private lucrative e non per quelle pubbliche o private non lucrative – la norma non determina alcun vulnus al principio fondamentale della materia allegato dal ricorrente".

3.2. Le professioni

Nel presente paragrafo, si evidenziano i casi in cui, nel 2014, è venuta in rilievo la competenza in materia di professioni come parametro dirimente della controversia. Si richiama, invece, il par. 14 per il caso specifico della disciplina della formazione del medico specializzando, contestualmente riconducibile – secondo la Corte – alle competenze in materia di "tutela della salute" e di "professioni".
Anzitutto, la Corte ha avuto occasione di richiamare il proprio orientamento nella materia delle professioni con la sentenza n. 11, in cui ha ricordato 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; 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 (da ultimo, sentenza n. 98 del 2013)".
Secondo la Corte, tali limiti sono stati rispettati dalla legge della Regione Toscana impugnata nel caso richiamato, giacché i nuovi presupposti a cui viene sottoposto l'esercizio dell'attività di tassidermia ed imbalsamazione (SCIA e corso di formazione invece di DIA e esame di abilitazione) non entrano in contrasto con la normativa statale di riferimento, che anzi rinvia sul punto alla normativa regionale. Inoltre, le disposizioni regionali "non hanno istituito una nuova figura professionale, ma sono intervenute sulla disciplina regionale già vigente in materia, prevedendo una diversa modalità di accesso allo svolgimento dell'attività di imbalsamazione e tassidermia per la quale è richiesta obbligatoriamente la frequenza di un corso di formazione. Le disposizioni impugnate, pertanto, costituiscono esercizio della potestà residuale delle Regioni in tema di formazione professionale".
E', poi, venuta in rilievo la sentenza n. 178, la quale risolve plurime impugnazioni avverso le L.R. Umbria n. 13 del 2013. In primo luogo, è fondata la q.l.c. concernente i requisiti professionali richiesti per i titolari o legali rappresentanti delle agenzie di viaggio per lo svolgimento dell'attività

di gestione tecnica, con ciò creando una nuova figura professionale non prevista nella legislazione statale di riferimento. In particolare, "l'art. 20 dell'Allegato 1 del d.lgs. n. 79 del 2011 (…) individua unicamente i requisiti professionali che deve possedere il 'direttore tecnico', ovvero colui che svolge la gestione tecnica dell'agenzia di viaggio, senza che rilevi in alcun modo la titolarità o la rappresentanza legale dell'agenzia". Per i medesimi motivi, è costituzionalmente illegittima l'altra disposizione che disciplina il periodo di formazione professionale del titolare dell'agenzia.
Non è, invece, fondata, l'ulteriore questione riguardante la disciplina, recata dalla medesima legge, dei requisiti per l'esercizio della professione di direttore tecnico di agenzia di viaggio, giacché si limita a richiamare la legislazione statale di principio.
Infine, la Corte accoglie la doglianza relativa all'art. 68 della medesima legge, "rubricato 'Impresa professionale di congressi', nella parte in cui disciplina quest'ultima quale 'attività di organizzazione, produzione e gestione di manifestazioni congressuali, simposi, conferenze e convegni', rimandando ad un regolamento regionale la disciplina dei requisiti e delle modalità per l'esercizio dell'attività di organizzazione professionale di congressi ed istituendo gli elenchi provinciali delle imprese, da tenere secondo criteri e modalità stabiliti dalla Giunta regionale". Infatti, la norma impugnata introduce una nuova figura professionale non espressamente prevista dalla legislazione statale.

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

Nella sentenza n. 167 è oggetto di scrutinio una disposizione di legge della Regione Abruzzo che prevede che, per le varianti urbanistiche che non comportino un aumento della densità edilizia e/o modifiche della tipologia edilizia, non è necessario il parere che i Comuni devono richiedere – ai sensi dell'art. 89 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 – al competente ufficio tecnico regionale sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati, nonché sulle loro varianti ai fini della verifica della compatibilità delle rispettive previsioni con le condizioni geomorfologiche del territorio, ove tale parere sia stato acquisito in sede di pianificazione generale.
Anzitutto, la Corte ricorda di aver "costantemente ricondotto disposizioni di leggi regionali che intervenivano sulla disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche all'ambito materiale del 'governo del territorio', nonché a quello relativo alla 'protezione civile', per i profili concernenti 'la tutela dell'incolumità pubblica' (sentenza n. 254 del 2010). In entrambe le materie, di potestà legislativa concorrente, spetta allo Stato fissare i principi fondamentali (tra le tante, sentenze n. 300 e n. 101 del 2013, n. 201 del 2012, n. 254 del 2010, n. 248 del 2009, n. 182 del 2006)", fra cui rientra anche la disposizione evocata a parametro interposto.
Più in particolare, "l'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001 ha come suo oggetto gli strumenti urbanistici e le costruzioni nelle zone ad alto rischio sismico e come sua *ratio* la tutela dell'interesse generale alla sicurezza delle persone. Esso, pertanto, trascende l'ambito della materia del 'governo del territorio' o altro ambito di competenza riservato al legislatore regionale, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica e della 'protezione civile', come più volte affermato, in relazione a norme ritenute di principio dalla giurisprudenza (costituzionale) (tra le tante, le richiamate sentenze n. 300, n. 101 e n. 64 del 2013, n. 201 del 2012, n. 254 del 2010), anche in specifico riferimento a funzioni ascritte agli uffici tecnici della Regione analoghe a quella in esame (sentenze n. 64 del 2013 e n. 182 del 2006)".
In conclusione, ne deriva l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, giacché "la norma evocata a parametro interposto nel presente giudizio riveste una posizione 'fondante' di un determinato settore dell'ordinamento (*ex plurimis*, sentenze n. 282 del 2009, n. 364 del 2006, n. 336 del 2005), attesa la rilevanza del bene protetto, che involge i valori di tutela dell'incolumità pubblica, i quali non tollerano alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali".

3.4. Il governo del territorio

3.4.1. Le distanze legali. Governo del territorio e ordinamento civile

Nella sentenza n. 134, la Corte dichiara non fondata la q.l.c. riguardante una disposizione di legge della Regione Basilicata che include tra le possibili varianti ai piani nelle aree industriali quelle che prevedano modifiche alle distanze dai confini, purché siano rispettate le distanze "dettate dal codice civile".
Il Governo si duole del fatto che "la predetta disposizione di legge, non contemplando espressamente, oltre all'obbligo di osservanza del codice civile, anche quello del rispetto delle distanze tra i fabbricati di cui all'art. 9 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), contrasta con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva allo Stato la materia dell'ordinamento civile".
La Corte, pur ricordando che, secondo la propria giurisprudenza, "la disciplina delle distanze tra i fabbricati va ricondotta alla materia dell'‘ordinamento civile', di competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 6 del 2013, n. 114 del 2012, n. 232 del 2005; ordinanza n. 173 del 2011)", d'altra parte deve "essere precisato che 'i fabbricati insistono su di un territorio che può avere rispetto ad altri – per ragioni naturali e storiche – specifiche caratteristiche, [sicché] 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' di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione".
Ancor più specificamente, "nella delimitazione dei rispettivi ambiti di competenza – statale in materia di 'ordinamento civile' e concorrente in materia di 'governo del territorio' –, il punto di equilibrio è stato rinvenuto nell'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968, che questa Corte ha più volte ritenuto dotato di efficacia precettiva e inderogabile (sentenze n. 114 del 2012 e n. 232 del 2005; ordinanza n. 173 del 2011). Tale disposto ammette distanze inferiori a quelle stabilite dalla normativa statale, ma solo 'nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche'. In definitiva, le deroghe all'ordinamento civile delle distanze tra edifici sono consentite se inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio (sentenza n. 6 del 2013)".
Perciò, "venendo in rilievo una competenza concorrente riguardo ad una materia che, relativamente alla disciplina delle distanze, interferisce con altra di spettanza esclusiva dello Stato, non v'è dubbio che debbano essere comunque osservati i principi della legislazione statale quali 'si ricavano dall'art. 873 cod. civ. e dall'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, emesso ai sensi dell'art. 41-quinquies della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (introdotto dall'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), avente efficacia precettiva e inderogabile, secondo un principio giurisprudenziale consolidato' (sentenza n. 230 del 2005). Quindi, seppure il regime delle distanze ha la sua prima collocazione nel codice civile, la stessa disciplina ivi contenuta è poi precisata in ulteriori interventi normativi, tra cui rileva, in particolare, il d.m. n. 1444 del 1968, costituente un corpo unico con la regolazione codicistica. Per tali ragioni d'ordine sistematico, l'esplicito richiamo al codice civile contenuto nell'art. 29, comma 6, lettera g), della legge reg. Basilicata n. 7 del 2013 deve essere inteso come riferito all'intera disciplina civilistica di cui il citato decreto ministeriale è parte integrante e fondamentale. Così interpretata, la disposizione regionale censurata risulta

pienamente rispettosa della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia civilistica dei rapporti interprivati".

3.5. Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia

3.5.1. Gli impianti da fonti rinnovabili

Nella sentenza n. 11, la Corte costituzionale affronta, accogliendo alcune doglianze, una serie di questioni concernenti disposizioni di una legge della Regione Toscana che individuano interventi concernenti l'installazione di impianti da fonti rinnovabili che producono energia elettrica e termica per i quali non è necessario il titolo abilitativo e che, nel discostarsi dalle previsioni statali in materia, violerebbero i principi fondamentali in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia".
Dal punto di vista sistematico, il punto più rilevante delle q.l.c. proposte ha avuto ad oggetto "Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili" (contenute nel D.M. del Ministero dello sviluppo economico del 10 settembre 2010) e la loro collocazione nella gerarchia delle fonti, con particolare riferimento al rapporto con la legislazione regionale. Ritiene la Corte che "nel procedere all'esame di questa censura è necessario fare una premessa che precisi l'incidenza che (…) assumono atti di normazione secondaria che, come le 'Linee guida', costituiscono, in un ambito esclusivamente tecnico, il completamento del principio contenuto nella disposizione legislativa". Per un verso, "essi, qualora autonomamente presi, non possono assurgere al rango di normativa interposta, (ma) altra è la conclusione cui deve giungersi ove essi vengano strettamente ad integrare, in settori squisitamente tecnici, la normativa primaria che ad essi rinvia. In detti campi applicativi essi vengono ad essere un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede e che ad essi affida il compito di individuare le specifiche caratteristiche della fattispecie tecnica che, proprio perché frutto di conoscenze periferiche o addirittura estranee a quelle di carattere giuridico le quali necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale, mal si conciliano con il diretto contenuto di un atto legislativo. (…) Poiché essi, come si è detto, fanno corpo con la disposizione legislativa che ad essi rinvia, il loro mancato rispetto comporta la violazione della norma interposta e determina, nel caso si verta nelle materie di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. e qualora la norma interposta esprima principi fondamentali, l'illegittimità costituzionale della norma censurata".
Si ricollega ai principi ora enunciati anche la sentenza n. 189, nella quale la Corte, dopo aver ricordato che "la disciplina degli impianti di energia da fonti rinnovabili deve essere ricondotta alla materia di competenza legislativa concorrente della 'produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia', di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (ex plurimis, sentenza n. 275 del 2012)", precisa che "l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, nel regolare l'installazione di detti impianti attraverso un procedimento che si conclude con il rilascio di un'autorizzazione unica (commi 3 e 4), reca un principio fondamentale vincolante per il legislatore regionale (sentenze n. 224 del 2012, n. 192 del 2011, n. 124 del 2010 e n. 282 del 2009)". Inoltre, "la medesima natura di 'principi fondamentali' è stata riconosciuta alle Linee guida previste dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003". In contrasto con tali principi, "la norma regionale impugnata (…) inserisce nell'ambito del richiamato procedimento il parere obbligatorio del Comitato Tecnico Paritetico Stato-Regioni e dunque prevede un adempimento ulteriore, non richiesto né dal citato art. 12, né dalle Linee guida, così determinando un aggravio procedurale, in contrasto con le esigenze di celerità e semplificazione amministrativa, sottese al principio fondamentale sopra richiamato".
Sempre in merito all'efficacia di norma interposta delle menzionate Linee guida, può essere citata la sentenza n. 199, la quale assume rilievo per aver, dal punto di vista sistematico, (1) ampiamente argomentato sull'intreccio di competenze che vi è nel settore fra la competenza concorrente in

materia di energia e la competenza statale sulla tutela dell'ambiente, (2) nonché ulteriormente chiarito le ragioni per cui le competenze attribuite alla Regioni speciali dai rispettivi Statuti assumano valenza recessiva.
Infine, sullo stesso tema, possono essere richiamate le sentenze nn. 13 e 166, emesse all'esito di giudizi in via incidentale. La seconda, avente ad oggetto una disposizione di legge regionale del 2008, ribadisce il principio, più volte espresso dalla Corte prima dell'adozione delle Linee guida, secondo cui, in loro mancanza, era precluso alla Regione di imporre limiti alla localizzazione degli impianti alimentati da energie rinnovabili.

3.5.2. Le derivazioni di acqua a scopo idroelettrico

Con la sentenza n. 85, la Corte ha avuto occasione di richiamare la propria giurisprudenza in materia di derivazioni di acqua a scopo idroelettrico.
In particolare, viene in rilievo una disposizione di legge della Regione Abruzzo che, "determinando i canoni di concessione di acque pubbliche in 35 euro, e non più attraverso il riferimento alla potenza nominale concessa o riconosciuta, ma alla potenza efficiente, si porrebbe in contrasto innanzitutto con l'art. 35 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici), il quale prevede che le utenze di acqua pubblica siano sottoposte al pagamento di un canone annuo regolato sulla media della forza motrice nominale disponibile nell'anno. L'art. 6 del medesimo testo unico prevedrebbe, altresì, una bipartizione delle utenze di acqua pubblica per la produzione di forza motrice in piccole e grandi derivazioni, a seconda della potenza nominale media annua superiore o inferiore a 3 Megawatt".
Secondo la difesa erariale ricorrente, "in tale contesto normativo sarebbe evidente che la determinazione dei criteri relativi ai canoni di derivazione di acqua sia atto riconducibile alla 'tutela dell'ambiente', poiché il citato regio decreto, in quanto relativo alla uniforme disciplina delle acque pubbliche, sarebbe riconducibile appunto a detta competenza esclusiva statale".
La Corte è, tuttavia, di diverso avviso e, richiamando i propri precedenti (in particolare, la sentenza n. 133 del 2005), ritiene che la qualificazione operata dal ricorrente sia errata, giacché la giurisprudenza da questi citata "fa sostanzialmente riferimento al servizio idrico integrato, che, a norma dell'art. 61 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), consiste nell'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue, ambito questo ben diverso da quello afferente alle derivazioni a scopo idroelettrico, rispetto al quale non può ritenersi che si verta in materia di tutela dell'ambiente, quanto piuttosto prevalentemente in materia di energia".
Peraltro, "in riferimento a tale ambito competenziale (…) la misura dei canoni secondo il criterio di cui all'art. 35 del regio decreto n. 1775 del 1933 (importo fisso per ogni cavallo nominale di forza motrice), neppure potrebbe costituire principio fondamentale, trattandosi invece di disposizione dettata per l'esercizio di una funzione di spettanza dello Stato, che non può limitare l'autonomia legislativa regionale e provinciale acquisita in materia. Inoltre, l'unico principio fondamentale della materia è quello della onerosità della concessione e della proporzionalità del canone alla entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità economica che il concessionario ne ricava".
Nello stesso senso rileva la sentenza n. 64, emessa all'esito di un giudizio in via principale sollevato con ordinanza del Tribunale superiore delle acque pubbliche.

3.5.3. La localizzazione e la realizzazione di impianti e centrali per lo svolgimento delle attività energetiche

Con la sentenza n. 119, la Corte ha risolto l'impugnazione di una disposizione di legge della Regione Abruzzo, la quale, consentendo la localizzazione e la realizzazione di centrali di

compressione a gas al di fuori delle aree sismiche classificate di prima categoria, previo studio particolareggiato della risposta sismica locale, derogherebbe alla normativa statala di riferimento.
Il giudice delle leggi, anzitutto, individua l'ambito materiale cui la normativa pertiene. In particolare, secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale, "l'identificazione della materia nella quale si colloca la disposizione censurata richiede di fare riferimento all'oggetto e alla disciplina stabilita dalla medesima, tenendo conto della sua ratio, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (*ex plurimis*, sentenze n. 300 del 2011, n. 430 e n. 165 del 2007). (La giurisprudenza) ha costantemente ricondotto disposizioni di leggi regionali, analoghe a quella censurata nel presente giudizio, che intervenivano in materia di localizzazione e realizzazione di impianti e centrali per lo svolgimento delle attività energetiche, ancorché collocate in zone sismiche, alla competenza legislativa concorrente della 'produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia' (*ex plurimis*, sentenze n. 182 e n. 117 del 2013, n. 383 del 2005) e all'ambito materiale relativo al 'governo del territorio', parimenti ascrivibile al titolo competenziale dell'art. 117, terzo comma, Cost. (ex multis, sentenze n. 64 del 2013, n. 201 del 2012, n. 254 del 2010)".
Ciò posto, la Corte ritiene che, alla stessa stregua della disposizione di legge della Regione Abruzzo censurata con la sentenza n. 182 del 2013, anche tale norma "stabilisce un'incompatibilità a priori tra le zone sismiche di prima categoria e la localizzazione delle centrali di compressione a gas, ponendosi conseguentemente in contrasto con gli evocati artt. 1, commi 7, lettera g), e 8, lettera b), numero 2), della legge n. 239 del 2004, e 52-quinquies del d.P.R. n. 327 del 2001".
Inoltre, "parimenti lesiva dei citati parametri interposti (…) risulta l'ulteriore previsione della disposizione impugnata (…) che subordina la localizzazione delle centrali di compressione a gas alla realizzazione del 'previo studio particolareggiato della risposta sismica locale attraverso specifiche indagini geofisiche, sismiche e litologiche di dettaglio' (…), ponendo un ulteriore aggravamento procedurale ai fini della localizzazione e realizzazione degli impianti di trasporto e distribuzione nazionale dell'energia".

3.6. Il coordinamento della finanza pubblica

Nel primo capitolo, si è in più punti rilevato come il coordinamento della finanza pubblica sia stato uno dei parametri costituzionali più invocati nell'ambito dei giudizi costituzionali in via principale e che, pertanto, ha occupato la Corte in misura rilevante.
Dal punto di vista sistematico, pare opportuno richiamare la sentenza n. 79, in cui la Corte richiama il proprio orientamento giurisprudenziale in materia di coordinamento della finanza pubblica, ricordando che essa "ha da tempo riconosciuto che la finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali è 'parte della finanza pubblica allargata' (sentenze n. 267 del 2006 e n. 425 del 2004). Pertanto, 'il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alle politiche di bilancio – anche se questi ultimi, indirettamente, vengono ad incidere sull'autonomia regionale di spesa – per ragioni di coordinamento finanziario volte a salvaguardare (…) l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari' (sentenza n. 237 del 2009; nello stesso senso sentenze n. 52 del 2010 e n. 139 del 2009). Questi vincoli, tuttavia, perché possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, devono riguardare 'l'entità del disavanzo di parte corrente' oppure – ma solo 'in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale – la crescita della spesa corrente' (sentenza n. 182 del 2011), in quanto, ove non contenuta, ineludibilmente destinata a produrre disavanzo e quindi a porre a rischio gli obiettivi di finanza pubblica e con essi, indirettamente, anche i vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea".

Ciò premesso, la Corte richiama le disposizioni impugnate, e cioè: (a) l'art. 16, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012, secondo cui l'ammontare complessivo del concorso finanziario di ciascuna Regione al rispetto degli obiettivi del patto di stabilità è determinato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, la cui delibera deve essere recepita con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 31 gennaio di ciascun anno; (b) l'art. 16, comma 2, terzo periodo, dello stesso decreto, il quale stabilisce che "in caso di mancata deliberazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze è comunque emanato entro il 15 febbraio di ciascun anno" e che la determinazione del concorso finanziario di ciascuna regione è effettuata esclusivamente "in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi" e cioè a quei consumi che, secondo la definizione fornita dal Regolamento CE 25 giugno 1996, n. 2223 (Regolamento del Consiglio relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità), "rappresentano il valore dei beni e dei servizi consumati quali input in un processo di produzione".
La Corte rileva che "la richiamata disposizione è, pertanto, chiaramente finalizzata a sanzionare e quindi ad imporre alle Regioni il contenimento della spesa corrente, non complessivamente considerata, ma con specifico riguardo alla categoria dei suddetti consumi intermedi". Tuttavia, "è consentito al legislatore statale imporre limiti alla spesa di enti pubblici regionali, che si configurano quali principi di 'coordinamento della finanza pubblica', anche nel caso in cui gli 'obiettivi di riequilibrio della medesima' tocchino singole voci di spesa a condizione che: tali obiettivi consistano in 'un contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente', in quanto dette voci corrispondano ad un 'importante aggregato della spesa di parte corrente', come nel caso delle spese per il personale (sentenze n. 287 del 2013 e n. 169 del 2007); il citato contenimento sia comunque 'transitorio', in quanto necessario a fronteggiare una situazione contingente, e non siano previsti 'in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi' (sentenze n. 23 e n. 22 del 2014; n. 236, n. 229 e n. 205 del 2013; n. 193 del 2012; n. 169 del 2007)".
Da questo punto di vista, "la citata disposizione soddisfa solo alcuni dei richiamati requisiti, nella parte in cui stabilisce che le misure restrittive incidono sui consumi intermedi, i quali costituiscono 'un rilevante aggregato della spesa di parte corrente' ed 'una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico' (sentenza n. 289 del 2008), e non detta specifiche modalità operative circa gli strumenti con cui attuare il risparmio sulla spesa per i consumi intermedi, che restano, pertanto, almeno in parte, nella discrezionalità della Regione. Ma non soddisfa, viceversa, l'ulteriore condizione della necessaria 'transitorietà' delle misure restrittive (fra le tante, sentenze n. 256, n. 229 e n. 205 del 2013), nella parte in cui stabilisce che dette misure, che si impongono all'autonomia di spesa ed organizzativa della Regione, sono adottate non per un periodo limitato, per fronteggiare una situazione contingente, ma a tempo indeterminato, disponendo l'adozione del decreto ministeriale 'entro il 15 febbraio di ciascun anno'".
Perciò, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della previsione normativa, la Corte, che "non può stabilire a sua discrezione l'arco temporale di operatività delle norme in esame, così sostituendosi al legislatore, (deve) dedurre dalla trama normativa censurata un termine finale che consenta di assicurare la natura transitoria delle misure previste e, allo stesso tempo, di non stravolgere gli equilibri della finanza pubblica, specie in relazione all'anno finanziario in corso (sentenza n. 193 del 2012). L'esame del primo e del quarto periodo del comma 2 dell'art. 16 in esame consente di individuare quale *dies ad quem* l'anno 2015, espressamente richiamato in entrambi i suddetti periodi là dove è determinato il concorso finanziario delle Regioni al patto di stabilità per gli anni 2012, 2013 e 2014 e 'a decorrere dall'anno 2015'. Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale (della disposizione), nella parte in cui non prevede che, in caso di mancata deliberazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e

le Province autonome di Trento e di Bolzano, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 'è comunque emanato entro il 15 febbraio di ciascun anno', 'sino all'anno 2015'".
Inoltre, la Corte tende a precisare – come specificato nella sentenza n. 36 – che, "qualora le Regioni deducano l'illegittimità di norme che prevedono la riduzione dei trasferimenti erariali, debbono dimostrare che tale riduzione determini l'insufficienza dei mezzi finanziari per l'adempimento dei propri compiti (*ex plurimis*, sentenze n. 121 del 2013, n. 246 del 2012, n. 27 del 2010 e n. 145 del 2008)".
Il rilevante numero di q.l.c. in cui il coordinamento della finanza pubblica ha assunto un'importanza dirimente induce a suddividerne la trattazione secondo il criterio dell'affinità delle questioni.

3.6.1. L'operare congiunto del coordinamento della finanza pubblica e del principio di progressività della tassazione (art. 53 Cost.)

Con la sentenza n. 8 la Corte costituzionale ha risolto una q.l.c. sollevata dal Governo in riferimento a una legge della Regione Puglia che stabilisce l'applicazione di un'unica aliquota dell'addizionale regionale IRPEF per una fascia di redditi particolarmente estesa (dai 28 mila euro annui sino a quelli oltre i 75 mila euro). Il giudice delle leggi, tuttavia, non condivide le doglianze governative, secondo cui la norma violerebbe il principio di progressività della tassazione, nonché le norme statali in materia di coordinamento della finanza pubblica.
Dal primo punto di vista, essa ricorda che "la progressività è principio che deve informare l'intero sistema tributario nel suo complesso e non il singolo tributo (sentenze n. 223 del 2012; n. 2 del 2006; n. 263 del 1994; n. 159 del 1985; n. 62 del 1977 e ordinanze n. 341 del 2000; n. 128 del 1966). A ciò si aggiunga che nel caso di specie è anche l'imposta specifica (l'IRPEF) a essere significativamente progressiva e che tale qualità non è certo messa in discussione dalle modeste (rispetto alle aliquote statali) addizionali regionali".
Quanto alle norme statali in materia di rimodulazione delle aliquote dell'addizionale regionale IRPEF e, in particolare, all'art. 6 del d.lgs. n. 68 del 2011, la Corte non ritiene condivisibile l'assunto governativo secondo cui la norma statale imporrebbe "l'obbligo di osservare integralmente tutti gli scaglioni statali, restando (piuttosto) affidati direttamente al principio costituzionale di progressività – nei sensi prima chiariti – i limiti del potere regionale di differenziazione delle addizionali e della loro misura".

3.6.2. Il personale di Regioni ed enti locali

3.6.2.1. L'assunzione di nuovo personale

Nella sentenza n. 27, è venuta in rilievo – tra l'altro – una q.l.c. riguardante una disposizione di legge della Regione Marche che prevedeva che una serie di Enti ivi specificati potessero "transitoriamente" procedere alla copertura della dotazione organica e del relativo fabbisogno triennale di personale. Il Governo censurava la riportata disposizione e la Corte accoglieva la doglianza, giacché il legislatore regionale, non avendo inserito nella previsione normativa alcun riferimento ai limiti di spesa per assunzioni di personale contemplati dalla legislazione statale, ha violato un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica.
Nello stesso senso, è possibile altresì richiamare la sentenza n. 54 (*C.i.d.*, par. 7), che peraltro motiva in punto di applicabilità anche alla Regione Friuli-Venezia Giulia dei limiti alle assunzioni di personale dettati dalla legislazione statale, e lo stesso vale per la sentenza n. 87 nei confronti della Regione Sardegna, la quale assume altresì in rilievo (assieme alla sentenza n. 181, *C.i.d.*, par. 6), per aver le Regioni tentato, senza successo, di sottrarre le misure di contrasto alla disoccupazione dai rigidi limiti previsti dalla legislazione statale per le nuove assunzioni.

Si veda, altresì, in senso analogo la sentenza n. 269 (*C.i.d.*, par. 5).

3.6.2.2. Il trattamento economico dei dipendenti

Con la sentenza n. 19 è impugnata una disposizione di legge della P.A. di Bolzano che dispone che "per il personale che svolge le funzioni dirigenziali a titolo di reggenza la misura prevista per la trasformazione dell'indennità di funzione in assegno personale pensionabile (…) è raddoppiata con decorrenza dall'assunzione delle funzioni dirigenziali in atto". In effetti, essa si pone in contrasto con un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica e, in particolare, "con l'art. 9, comma 1, 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, il quale impone che per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, del pubblico impiego, compreso il trattamento accessorio, non possa superare il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010".
Nel medesimo senso rileva la sentenza n. 61, con cui la stessa Provincia autonoma di Bolzano impugna una serie di disposizioni del d.l. n. 78 del 2010 concernenti la riduzione del trattamento economico dei dipendenti in nome dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica dettati dal legislatore statale, applicabili anche alle autonomie speciali. Nello stesso solco si segnala la sentenza n. 89.
È, altresì, possibile citare la sentenza n. 181 (v. *C.i.d.*, par. 7), la quale dichiara l'illegittimità costituzionale di una normativa regionale in materia di progressioni professionali del personale regionale, giacché viola il principio di coordinamento della finanza pubblica contenuto nell'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, secondo cui le progressioni di carriera disposte nel triennio 2011-2013 hanno effetto ai soli fini giuridici.

3.6.3. Le disposizioni di contenimento della spesa di Regioni ed enti locali.

3.6.3.1. Coordinamento della finanza pubblica e disciplina dell'esercizio delle funzioni degli enti locali

Con la sentenza n. 22, la Corte costituzionale si è occupata di una serie di doglianze concernenti l'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012 (su cui si vedano anche i par. 2.4 e 7.1.1). In particolare, venivano in rilievo disposizioni concernenti (1) l'esercizio obbligatoriamente in forma associata, mediante unioni di Comuni (art. 32 del d.lgs. n. 267 del 2000) o convenzione (art. 30 dello stesso d.lgs. n. 267 del 2000), della quasi totalità delle funzioni fondamentali per i comuni con popolazione inferiore a soglie stabilite dallo stesso intervento normativo; (2) la disciplina di dettaglio recata nello stesso art. 19 relativa alla costituzione delle unioni di Comuni.
Il giudice delle leggi ha rigettato entrambe le censure in virtù della riconducibilità delle disposizioni impugnate ai principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.
Nel richiamare la propria giurisprudenza, la "Corte (tra le tante, sentenze n. 236 del 2013, n. 193 del 2012, n. 151 del 2012, n. 182 del 2011, n. 207 del 2010, n. 297 del 2009), (ha ricordato che) il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali. Vincoli che possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscano un 'limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i

diversi ambiti e obiettivi di spesa'; e siano rispettosi del canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato".
Nel corso del 2014, la Corte costituzionale è tornata sul tema dell'esercizio delle funzioni dei Comuni tramite unione o convenzione con la sentenza n. 44, con cui sono state risolte una moltitudine di impugnazioni proposte avverso il d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, nonché contro il d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012.
Uno dei passaggi più rilevanti è proprio quello che attiene all'ambito materiale cui pertiene questo settore. La Corte premette che di aver già "precisato che, qualora una normativa interferisca con più materie, attribuite dalla Costituzione, da un lato, alla potestà legislativa statale e, dall'altro, a quella concorrente o residuale delle Regioni, occorre individuare l'ambito materiale che possa considerarsi, nei singoli casi, prevalente (*ex plurimis*, sentenze n. 118 del 2013, n. 334 del 2010, n. 237 del 2009 e n. 50 del 2005)". Ne consegue che "una disposizione statale di principio, adottata in materia di legislazione concorrente, quale quella del 'coordinamento della finanza pubblica', può incidere su una o più materie di competenza regionale, anche di tipo residuale e determinare una – sia pure parziale – compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e amministrative delle Regioni (*ex plurimis*, sentenze n. 237 del 2009, n. 159 del 2008, n. 181 del 2006 e n. 417 del 2005)".
Ciò detto, il giudice delle leggi ritiene che "le disposizioni censurate – richiedendo ai Comuni con ridotto numero di abitanti la gestione in forma associata di servizi e funzioni pubbliche – persegu(a)no l'obiettivo di ridurre la spesa pubblica corrente per il funzionamento di tali organismi, attraverso una disciplina uniforme che coordina la legislazione del settore. È evidente, dunque, che tale disciplina deve essere unitariamente considerata e, *anche dove interferisce con l'ordinamento degli enti locali, non perde il carattere strumentale, finalizzato alla riduzione della spesa corrente*. Come tale, essa è riconducibile alla materia 'coordinamento della finanza pubblica', di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. e, nell'ambito di tale materia, assume il rango di normativa di principio" (corsivo aggiunto).
E, perciò, "si deve escludere che, a giustificazione dell'intervento legislativo dello Stato, possa essere invocato l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., nella parte in cui assegna alla competenza esclusiva statale la materia relativa a 'legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane', in quanto il riferimento a tali enti si deve ritenere tassativo, mentre nella suddetta elencazione manca ogni riferimento all'unione di Comuni (sentenza n. 237 del 2009, paragrafo 23 del Considerato in diritto). Con riferimento a tutti i ricorsi in esame, dunque, il titolo legittimante della competenza statale è il coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.".
Alla luce di tale premessa teorica, la Corte fa salvezza della totalità della normativa statale impugnata (emettendo 39 dispositivi di non accoglimento su un totale di 42), fatta eccezione per le seguenti dichiarazioni di illegittimità costituzionale.
1) Viene anzitutto in rilievo il combinato disposto dell'art. 16, comma 5, del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, e in parte riprodotto dall'art. 19, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012.
Secondo la Corte, tale combinato disposto è parzialmente illegittimo, giacché, nel disporre che i comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti, con deliberazione del consiglio comunale, avanzano alla regione una proposta di aggregazione, di identico contenuto, per l'istituzione della rispettiva unione, si spinge a dire che tale deliberazione debba essere adottata a maggioranza dei componenti.
Inciso, quest'ultimo, che "esula dalla materia del 'coordinamento della finanza pubblica', in quanto attiene esclusivamente all'ambito dell'ordinamento dei predetti organismi; ess(o) è, dunque,

estrane(o) alle esigenze di contenimento della spesa corrente" e viola l'art. 117, quarto comma, Cost.
2) La Corte giunge ad analoghe considerazioni con riferimento alla disposizione che prevede che "il consiglio adotta lo statuto dell'unione con deliberazione a maggioranza assoluta dei propri componenti, entro venti giorni dalla data di istituzione dell'unione".
Infatti, "mentre lo statuto è atto necessario per il buon funzionamento dell'unione e, quindi, la norma che lo prevede è coessenziale al principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica perseguito dal legislatore statale, la disposizione secondo cui esso è adottato 'con deliberazione a maggioranza assoluta dei propri componenti', esula (…) dalla materia del coordinamento della finanza pubblica, attenendo più propriamente all'ambito dell'ordinamento dell'unione".
3) Infine, viene in rilievo l'art. 16, comma 7, del d.l. n. 138 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012., il quale così dispone: "Il consiglio è composto da tutti i sindaci dei comuni che sono membri dell'unione nonché, in prima applicazione, da due consiglieri comunali per ciascuno di essi. I consiglieri di cui al primo periodo sono eletti, non oltre venti giorni dopo la data di istituzione dell'unione in tutti i comuni che sono membri dell'unione dai rispettivi consigli comunali, con la garanzia che uno dei due appartenga alle opposizioni (…)".
Quest'ultima garanzia, tuttavia, "esula dal coordinamento della finanza pubblica, attenendo, più propriamente, all'ambito dell'ordinamento dell'unione" e deve, pertanto, essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

3.6.3.2. I controlli sulla spesa pubblica di Regioni ed enti locali. La sentenza n. 39 del 2014

Oltre che nella sentenza n. 23 (in part., *C.i.d.*, par. 10.1), nel corso del 2014, la materia dei controlli sulla spesa pubblica di Regioni ed enti locali è stata oggetto della fondamentale sentenza n. 39.
La decisione prende le mosse da impugnazioni promosse da alcune autonomie speciali (Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Provincia autonoma di Trento) e, per la parte riferibile esclusivamente ad esse, è oggetto di analisi nel par. 7.1.4.
Le impugnative riguardano diverse disposizioni del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213.
La Corte sintetizza il *thema decidendum* propostole ricordando che "tra le norme impugnate rientrano: l'art. 1, commi da 1 a 8 (aventi ad oggetto il rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni), 9 e da 10 a 12 (aventi ad oggetto i controlli sui gruppi consiliari dei consigli regionali), e 16 (riguardante le modalità di adeguamento degli ordinamenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome alle disposizioni introdotte dall'art. 1); l'art. 3, comma 1, lettera e) (avente ad oggetto i controlli esterni sugli enti locali); l'art. 6 (avente ad oggetto controlli sulla gestione economico-finanziaria finalizzati all'applicazione della revisione della spesa pubblica degli enti locali); l'art. 11-bis (relativo alla clausola di salvaguardia per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome)".
La sentenza n. 39 ha dato luogo a ben 27 capi di dispositivo e non è, perciò, possibile in questa sede dar conto di tutte le singole q.l.c. risolte dalla Corte. Ciò che, invece, preme rilevare è l'assetto sistematico da cui la decisione è ispirata.
Il giudice delle leggi ritiene che "la risoluzione delle questioni (…) presuppone che, in via preliminare, si identifichi la materia nella quale le impugnate disposizioni si collocano" e, "secondo la costante giurisprudenza costituzionale, le norme censurate sono ascrivibili all'ambito materiale dell''armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica' (art. 117, terzo comma, Cost.), nel quale spetta al legislatore statale porre i principi fondamentali di riferimento (*ex*

plurimis, sentenze n. 60 del 2013, n. 229 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995)".

Ciò premesso, la Corte pone in luce la stretta correlazione esistente "tra le modalità del rispetto degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e del patto di stabilità interno, in relazione al quale si pongono in connessione di strumentalità alcune delle norme contenute nel decreto-legge n. 174 del 2012".

Invero, "il rispetto dei vincoli europei discende direttamente, oltre che dai principi di coordinamento della finanza pubblica, dall'art. 117, primo comma, Cost. e dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, ad assicurare in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013). Da ciò consegue la differenza tra i controlli di regolarità e legittimità contabile, attribuiti alla Corte dei conti al fine di prevenire squilibri di bilancio, e i controlli istituiti dalle autonomie speciali sulla contabilità degli enti insistenti sul loro territorio e, più in generale, sulla finanza pubblica di interesse regionale. Mentre questi ultimi sono resi nell'interesse della Regione stessa e delle Province autonome, quelli affidati alla Corte dei conti sono strumentali al rispetto degli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio".

In questo quadro, le norme statali impugnate esprimono principi fondamentali idonei a vincolare il legislatore regionale e provinciale, anche se trattasi di enti ad autonomia speciale. "Al riguardo, va richiamata la costante giurisprudenza (…), la quale ha chiarito che i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di 'coordinamento della finanza pubblica' – funzionali anche ad assicurare il rispetto del parametro dell'unità economica della Repubblica (sentenze n. 104, n. 79, n. 51, n. 28 del 2013, n. 78 del 2011) e a prevenire squilibri di bilancio (sentenza n. 60 del 2013) – sono applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome (*ex plurimis*, sentenze n. 229 del 2011; n. 120 del 2008, n. 169 del 2007). Ciò in riferimento alla necessità di preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli oggi ancor più pregnanti – da cui consegue la conferma dell'estensione alle autonomie speciali dei principi di coordinamento della finanza pubblica – nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012, che nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama, come già osservato, il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013)".

Ne deriva la conclusione che va accolta "la qualificazione delle disposizioni impugnate quali norme di 'coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale', specie con riguardo al 'rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea'".

Non è in questa sede possibile dar conto di tutte le questioni di legittimità costituzionale di cui si è occupato il giudice delle leggi nella sentenza n. 39 (recante ben 27 capi di dispositivo). Si può, però, segnalare che la maggior parte delle questioni non è stata accolta dalla Corte, per aver essa rinvenuto nelle rispettive norme impugnate dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica legittimamente dettati dalla legislazione statale.

Gli accoglimenti sono, invece, suddivisibili, nel senso che, nonostante i ricorsi introduttivi fossero tutti riconducibili ad autonomie speciali, in alcuni casi la Corte ha ritenuto che la dichiarazione di illegittimità costituzionale dovesse avere effetto per tutte le Regioni (anche quelle ordinarie), mentre in altri casi ha limitato l'efficacia dell'accoglimento alle sole autonomie speciali. Il primo

gruppo di ipotesi è riportato di seguito; il secondo nella parte di questa Relazione dedicata alle autonomie speciali.

1) L'art. 1, comma 3, del d.l. n. 174 del 2012 ha introdotto una verifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sui bilanci preventivi (annuali e pluriennali) e sui rendiconti consuntivi delle Regioni e degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale. Il successivo comma 7 disciplina l'esito dei controlli, stabilendo che, qualora la sezione regionale competente accerti squilibri economico-finanziari, mancata copertura di spese, violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno, dalla pronuncia di accertamento da essa emessa discende l'"obbligo", per le amministrazioni interessate, di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito di tale pronuncia, "i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio".

Secondo la Corte, "le censure aventi a oggetto il comma 7 dell'art. 1 del medesimo decreto-legge, vanno scrutinate separatamente per la parte di tale comma che si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi, rispettivamente delle Regioni e degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale. Infatti, la circostanza che i bilanci preventivi e i rendiconti delle Regioni siano approvati (…), a differenza di quelli degli enti del Servizio sanitario nazionale, con legge (regionale), implica che i controlli sugli stessi si traducano in controlli su una legge, il che pone problemi peculiari in punto di legittimità costituzionale degli stessi".

In effetti, "va rammentato che il controllo, da parte delle competenti sezioni regionali della Corte dei conti, sulle leggi regionali con le quali sono approvati i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle Regioni è diretto – in base alla norma in esame – alla 'verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti' (art. 1, comma 3, del decreto-legge suddetto). Tale controllo ha, dunque, come parametro, almeno in parte, norme costituzionali (…). Il giudizio di controllo svolto dalle competenti sezioni regionali della Corte dei conti si configura quindi, almeno per la parte in cui si svolge alla stregua di norme costituzionali, come un sindacato di legittimità costituzionale delle leggi regionali di approvazione dei bilanci e dei rendiconti, al quale l'impugnato comma 7 riconnette, come si è ricordato, la possibile inibizione dell'efficacia di dette leggi. In tale modo, la disposizione impugnata ha introdotto una nuova forma di controllo di legittimità costituzionale delle leggi che illegittimamente si aggiunge a quello effettuato dalla Corte costituzionale, alla quale l'art. 134 Cost. affida in via esclusiva il compito di garantire la legittimità costituzionale della legislazione (anche regionale) attraverso pronunce idonee a determinare la cessazione dell'efficacia giuridica delle leggi dichiarate illegittime".

2) Sono, poi, impugnati i commi 10 e 11 dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012, nella parte in cui attribuiscono competenze al Presidente della Giunta regionale circa (a) la trasmissione dei rendiconti dei gruppi consiliari alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti; (b) la trasmissione delle delibere sugli effettuati controlli della sezione regionale della Corte dei conti ai gruppi consiliari. Entrambe le previsioni sono state dichiarate costituzionalmente illegittime dalla Corte, la quale ha richiamato la propria giurisprudenza in cui ha "costantemente affermato che il legislatore statale non può individuare l'organo della Regione titolare di determinate funzioni, ancorché, nel caso in esame, al solo fine di raccolta e trasmissione degli atti in parola (*ex plurimis*, sentenze n. 22 del 2012, punto 6. del Considerato in diritto, nonché n. 201 del 2008 e n. 387 del 2007)".

Del pari illegittima è la previsione, contenuta nelle stesse disposizioni, che individua nel Presidente della Giunta il destinatario degli eventuali rilievi formulati dalla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti in esito ai riscontri sui rendiconti dei gruppi consiliari, giacché

"occorre rilevare che le fonti di autonomia e gli evocati parametri statutari, nonché le norme dei regolamenti consiliari, (…) individuano nel Presidente del Consiglio regionale l'unico organo legittimato alla rappresentanza dell'assemblea elettiva, tra l'altro quale garante dell'autonomia consiliare".
3) Il comma 11 è impugnato anche sotto altro profilo, nella parte in cui prevede che, in caso di riscontrate irregolarità da parte della sezione regionale di controllo della Corte dei conti, il gruppo consiliare che non provveda alla regolarizzazione del rendiconto entro il termine fissato decada, per l'anno in corso (quindi per l'esercizio successivo a quello rendicontato), dal diritto all'erogazione di risorse da parte del consiglio regionale.
Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma, la Corte rileva che essa "introduce una misura repressiva di indiscutibile carattere sanzionatorio che consegue *ex lege*, senza neppure consentire che la Corte dei conti possa graduare la sanzione stessa in ragione del vizio riscontrato nel rendiconto, né che gli organi controllati possano adottare misure correttive. Ciò non consente di preservare quella necessaria separazione tra funzione di controllo e attività amministrativa degli enti sottoposti al controllo stesso che la giurisprudenza (costituzionale) ha posto a fondamento della conformità a Costituzione delle norme istitutive dei controlli attribuiti alla Corte dei conti (tra le tante, sentenza n. 179 del 2007). I gruppi consiliari sono stati qualificati dalla giurisprudenza (costituzionale) come organi del consiglio e proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale (sentenze n. 187 del 1990 e n. 1130 del 1988), ovvero come uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del consiglio (sentenza n. 1130 del 1988). Introducendo una sanzione che, precludendo qualsiasi finanziamento, rischia potenzialmente di compromettere le funzioni pubbliche affidate ai gruppi consiliari, la norma impugnata rischia di pregiudicare il fisiologico funzionamento dell'assemblea regionale stessa, anche in ragione di marginali irregolarità contabili, pur in assenza di un utilizzo scorretto dei contributi assegnati. Ne consegue la lesione degli evocati parametri costituzionali posti a presidio dell'autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni ricorrenti (artt. 117 e 119 Cost.)".
Si segnala, infine, che la Corte è tornata ad occuparsi del controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari con (1) la sentenza n. 130, emessa all'esito di un conflitto intersoggettivo, che ha annullato una serie di delibere della Corte dei Conti, per aver illegittimamente effettuato tale controllo anche per l'anno 2012 (e non a partire dal 2013); (2) la sentenza n. 263, la quale pure risolve, stavolta rigettandolo, un conflitto fra enti avente ad oggetto delibere di controllo della Corte dei Conti.

3.6.3.3. Riduzione dei costi della politica e degli incarichi conferiti dalle P.A.

Nella sentenza n. 99, viene in rilievo l'impugnazione dell'art. 5, comma 5, del d.l. n. 78 del 2010, su cui la Corte si era già pronunciata. In particolare, essa, "con la sentenza n. 151 del 2012, ha espressamente qualificato la norma impugnata come principio fondamentale di 'coordinamento della finanza pubblica', ascrivibile alla competenza legislativa dello Stato, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., affermando, tra l'altro, che 'il comma denunciato introduce il principio di gratuità di tutti gli incarichi conferiti dalle (…) pubbliche amministrazioni (ivi richiamate) ai titolari di cariche elettive (inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo), in forza del quale i soggetti che svolgono detti incarichi hanno diritto esclusivamente al rimborso delle spese sostenute'. A detto principio – secondo la giurisprudenza di questa Corte – risponde anche la previsione che gli 'eventuali gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta', posta l'esiguità di tale limite (sentenza n. 151 del 2012, punto 7.1.2. del Considerato in diritto)". Ne deriva l'infondatezza della q.l.c. proposta.
Nella sentenza n. 127, la Corte rigetta la censura proposta avverso l'art. 22, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011, che stabilisce il termine di un anno entro un anno, affinché le Regioni, le Province

autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, negli ambiti di rispettiva competenza, adeguino i propri ordinamenti a quanto previsto dall'articolo 6, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, il quale – a propria volta – stabilisce che "tutti gli enti pubblici, anche economici, e gli organismi pubblici, anche con personalità giuridica di diritto privato, provvedono all'adeguamento dei rispettivi statuti al fine di assicurare che, a decorrere dal primo rinnovo successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto, gli organi di amministrazione e quelli di controllo, ove non già costituiti in forma monocratica, nonché il collegio dei revisori, siano costituiti da un numero non superiore, rispettivamente, a cinque e a tre componenti".
Tuttavia, la Corte ricorda di aver "già affermato che l'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010 è espressione di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica diretto a realizzare una riduzione dei costi degli apparati amministrativi (sentenze n. 139 del 2012 e n. 182 del 2011)" e, pertanto, lo è – *mutatis mutandis* – la norma censurata. Né vale invocare, come pure hanno fatto le autonomie speciali ricorrenti, i rispettivi statuti di autonomia, giacché, "in base alla consolidata giurisprudenza (della) Corte, dall'accertata natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica di una norma consegue la legittima prevalenza su ogni tipo di potestà legislativa regionale (tra le altre, sentenza n. 151 del 2012)".

3.6.4. 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 2014, 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. 85, in cui viene in rilievo l'impugnazione di una disposizione di legge della Regione Abruzzo, che, nel prevedere che "le economie di stanziamento relative agli importi iscritti in bilancio per il rimborso dell'anticipazione di liquidità di cui all'art. 2, comma 98, della legge n. 191/2009 (legge finanziaria 2010), sono destinate al finanziamento delle spese relative al servizio di trasporto pubblico locale regionale", "si po(ne) in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., perché destin(a) a finalità diverse da quelle sanitarie le anticipazioni di liquidità autorizzate dallo Stato per la copertura dei debiti sanitari pregressi, in violazione del principio di contenimento della spesa pubblica espresso dall'art. 2, comma 98, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), in violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di 'coordinamento della finanza pubblica' contenuti nell'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), e nell'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, secondo i quali in costanza di piano di rientro è preclusa alla Regione l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano, compromettendo peraltro anche la funzione di valutazione e di monitoraggio attribuita ai tavoli tecnici dall'art. 1, comma 796, lettera b), della l. n. 296 del 2006. La disposizione viol(a) altresì l'art. 120, secondo comma, Cost., perché interferi(sce) con l'attuazione del piano, affidata al Commissario ad acta, menomandone le attribuzioni di cui al punto 9 del mandato commissariale, il quale demanda a tale organo straordinario l'adozione dei provvedimenti per l'individuazione sul bilancio regionale delle somme per il ripristino del finanziamento del Servizio sanitario regionale".
Anche nella sentenza n. 110 viene dichiarata l'illegittimità costituzionale di una disposizione di legge della Regione Calabria per contestuale violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e dell'art. 120, comma secondo, Cost. Nel caso di specie, venivano in rilievo delle disposizioni che prevedevano la stabilizzazione (a determinate condizioni) di personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato presso le Aziende sanitarie e

ospedaliere, così interferendo con l'attività e le funzioni del commissario ad acta per il rientro dal disavanzo sanitario regionale.
Infine, in senso conforme, si possono menzionare le sentenze nn. 141 (*C.i.d.*, par. 7) e n. 278. Quest'ultima, emessa all'esito di un giudizio in via incidentale, ha rigettato le censure rivolte alla norma di legge statale impugnata, "nella parte in cui attribuisce al commissario *ad acta* la facoltà di adottare 'tutte le misure indicate dal piano, nonché gli ulteriori atti e provvedimenti normativi, amministrativi, organizzativi e gestionali da esso implicati, in quanto presupposti o comunque correlati e necessari alla completa attuazione del piano', (perché) verrebbe a riconoscere in favore di quest'ultimo, nominato per l'attuazione del Piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario, un potere sostitutivo di natura legislativa o comunque normativa con forza di legge, in contrasto con i molteplici parametri costituzionali summenzionati". Conformemente alla propria pregressa giurisprudenza, la Corte ritiene che il Commissario *ad acta* non sia titolare di un alcun potere legislativo, che comunque rimane in capo al Consiglio regionale, e che egli possa agire solo nell'ambito delineato dal piano di rientro.

3.6.5. Il coordinamento della finanza pubblica e l'organizzazione regionale e locale. La riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali

Nel corso del 2014, la Corte costituzionale è tornata sulle misure legislative statali che impongono la riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori regionali. Oltre alla sentenza n. 23, che in particolare ha riguardato le autonomie speciali, viene in rilievo la sentenza n. 35, con cui si è ribadito quanto statuito nella fondamentale sentenza n. 198 del 2012.
Nel caso di specie, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato una delibera legislativa statutaria della Regione Calabria con cui si sarebbe dettata una disciplina del numero dei consiglieri e degli assessori regionali difforme rispetto alle disposizioni statali di riferimento che costituirebbero principi di coordinamento della finanza pubblica.
La Corte, nell'accogliere l'impugnazione, ricorda che la normativa statale pertinente "detta un principio di coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 23 del 2014, n. 198 del 2012; ordinanze n. 258 e n. 31 del 2013) e 'non vìola gli artt. 117, 122 e 123 Cost., in quanto, nel quadro della finalità generale del contenimento della spesa pubblica, stabilisce, in coerenza con il principio di eguaglianza, criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati' (sentenza n. 198 del 2012). In particolare, la norma statale 'fissando un rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei consiglieri, e quindi tra elettori ed eletti (nonché tra abitanti, consiglieri e assessori), mira a garantire proprio il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati. In assenza di criteri posti dal legislatore statale, che regolino la composizione degli organi regionali, può verificarsi – come avviene attualmente in alcune Regioni, sia nell'ambito dei Consigli che delle Giunte regionali – una marcata diseguaglianza nel rapporto elettori-eletti (e in quello elettori-assessori): i seggi (nel Consiglio e nella Giunta) sono ragguagliati in misura differente alla popolazione e, quindi, il valore del voto degli elettori (e quello di scelta degli assessori) risulta diversamente ponderato da Regione a Regione' (sentenza n. 198 del 2012). Inoltre, '(…) il principio relativo all'equilibrio rappresentati-rappresentanti non riguarda solo il rapporto tra elettori ed eletti, ma anche quello tra elettori e assessori (questi ultimi nominati) (…) sia perché, in base all'art. 123 Cost., 'forma di governo' e 'principi fondamentali di organizzazione e funzionamento' debbono essere 'in armonia con la Costituzione', sia perché l'art. 51 Cost. subordina al rispetto delle 'condizioni di eguaglianza' l'accesso non solo alle 'cariche elettive', ma anche agli 'uffici pubblici' (non elettivi)' (sentenza n. 198 del 2012)".

4. 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. Si deve, perciò, rinviare alle altre parti della presente Relazione, in cui l'autonoma finanziaria regionale è venuta in rilievo, fatta eccezione per le seguenti specifiche questioni di legittimità costituzionale.
Nella sentenza n. 79 (già richiamata nel par. 3.6), viene in rilievo una q.l.c. vertente su disposizioni che, "nell'imporre (un) taglio dei trasferimenti statali in favore delle Regioni ad autonomia ordinaria (taglio che, tuttavia, non tocca le risorse relative al servizio sanitario ed al trasporto pubblico locale), lo commisura all'ammontare delle spese sostenute dalle Regioni per i consumi intermedi, nel senso di imporre maggiori riduzioni a quelle Regioni che abbiano effettuato maggiori spese per i suddetti consumi intermedi, fino al punto di costringere quelle Regioni che abbiano effettuato spese molto elevate per i consumi intermedi, superiori ai trasferimenti statali dovuti, a restituire al bilancio dello Stato le somme residue. In tal modo esse realizzano un effetto perequativo implicito, ma evidente, che discende dal collegare la riduzione dei trasferimenti statali all'ammontare delle spese per i consumi intermedi, intese quali manifestazioni, pur indirette, di ricchezza delle Regioni. Una simile misura perequativa, tuttavia, contrasta con l'art. 119 Cost. in quanto non soddisfa i requisiti ivi prescritti, in particolare al terzo ed al quinto comma".
Infatti, secondo la Corte, "mentre il concorso agli obiettivi di finanza pubblica è un obbligo indefettibile di tutti gli enti del settore pubblico allargato di cui anche le Regioni devono farsi carico attraverso un accollo proporzionato degli oneri complessivi conseguenti alle manovre di finanza pubblica (*ex plurimis*, sentenza n. 52 del 2010), la perequazione degli squilibri economici in ambito regionale deve rispettare le modalità previste dalla Costituzione, di modo che il loro impatto sui conti consolidati delle amministrazioni pubbliche possa essere fronteggiato ed eventualmente redistribuito attraverso la fisiologica utilizzazione degli strumenti consentiti dal vigente ordinamento finanziario e contabile' (sentenza n. 176 del 2012). Conseguentemente, 'gli interventi perequativi e solidali devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l'esercizio delle normali funzioni', e provenienti dallo Stato (sentenza n. 176 del 2012), devono avere uno 'specifico ambito territoriale di localizzazione', nonché 'particolari categorie svantaggiate destinatarie' (sentenza n. 254 del 2013)".
Nel caso delle disposizioni censurate, "nessuna delle suddette condizioni è soddisfatta, posto che (esse) non contengono alcun indice da cui possa trarsi la conclusione che le risorse in tal modo acquisite siano destinate ad un fondo perequativo indirizzato ai soli 'territori con minore capacità fiscale per abitante' (art. 119, terzo comma, Cost.), né che esse siano volte a fornire quelle 'risorse aggiuntive', che lo Stato – dal quale, peraltro, dovrebbero provenire – destina esclusivamente a 'determinate' Regioni per 'scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni' (art. 119, quinto comma, Cost.: *ex plurimis*, sentenze n. 273 del 2013; n. 451 del 2006; n. 107 del 2005; n. 423, n. 320, n. 49 e n. 16 del 2004), con riferimento a specifici ambiti territoriali e/o a particolari categorie svantaggiate. Dal tenore delle disposizioni impugnate emerge esclusivamente che il maggiore sacrificio imposto alle Regioni per il solo fatto che hanno sostenuto maggiori spese per i consumi intermedi si risolve in una corrispondente maggiore riduzione dei trasferimenti statali, ove non addirittura nell'obbligo di restituzione di risorse già acquisite, che vengono assicurate all'entrata del bilancio dello Stato, senza alcuna indicazione circa la loro destinazione". Dal che consegue l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate.
Si segnala, inoltre, la sentenza n. 188 sulla riconducibilità, o meno, delle anticipazioni di cassa al divieto di indebitamento per spese diverse da quelle d'investimento (art. 119, comma 6, Cost.).

5. La potestà regolamentare di Stato e Regioni (art. 117, comma sesto, Cost.)

Nella sentenza n. 88, viene in rilievo l'impugnazione della legge n. 243 del 2012 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione), su cui si rinvia al par. 7.3.
Giova, tuttavia, richiamare in questo paragrafo l'impugnazione dell'art. 10, comma 5, della stessa legge, in base al quale "con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato d'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo", perché contemplerebbe un atto normativo rimesso ad una fonte secondaria statale in un ambito di competenza regionale, in violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost.; e perché violerebbe l'art. 5, comma 2, lettera b), della legge cost. n. 1 del 2012, che rinvia alla legge la disciplina dell'indebitamento.
La Corte ritiene che lo scrutinio presupponga "verificare l'ambito operativo del decreto in parola e, in particolare, se esso abbia un contenuto meramente tecnico. Se è indubbiamente corretto, infatti, il rilievo delle ricorrenti, secondo cui la disciplina della materia è affidata dalla legge cost. n. 1 del 2012 alla legge rinforzata, è anche vero che la natura stessa dell'atto legislativo esclude che esso debba farsi carico di aspetti della disciplina che richiedono solo apporti tecnici, cosicché questa Corte ha affermato la legittimità di un tal genere di disciplina con riferimento al parametro di cui all'art. 117, sesto comma, Cost. (sentenze n. 139 del 2012 e n. 278 del 2010)".
Nondimeno, giacché il contenuto rimesso al d.p.c.m. previsto dalla norma censurata, alla luce del disposto normativo dei commi 1-4 dello stesso art. 10, è suscettibile di avere contenuto non tecnico, essa è costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede la parola "tecnica", dopo le parole "criteri e modalità di attuazione".

6. Il principio di leale collaborazione (e l'attuazione del principio del pareggio di bilancio)

Nella stessa sentenza n. 88 (già citata nel par. precedente e su cui rinvia nuovamente al par. 7.3), viene in rilievo l'impugnazione dell'art. 12, comma 3, della legge n. 243 del 2012 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione) per violazione del principio di leale collaborazione.
Secondo la parte regionale ricorrente, la disposizione è costituzionalmente illegittima, nella parte in cui prevede che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che ripartisce il contributo delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico di cui al medesimo articolo, sia adottato sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, anziché d'intesa con la Conferenza unificata, ove le autonomie territoriali sono maggiormente coinvolte.
La Corte accoglie la su esposta censura, giacché "se è innegabile che il concorso alla sostenibilità del debito nazionale è un aspetto fondamentale della riforma, è anche vero che esso ha una rilevante incidenza sull'autonomia finanziaria delle ricorrenti. S'impone, quindi, l'esigenza di 'contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite' alle autonomie (sentenze n. 139 del 2012 e n. 165 del 2011; nello stesso senso, sentenza n. 27 del 2010): è quindi indispensabile garantire il loro pieno coinvolgimento. A tal fine è necessario, in primo luogo, che il procedimento si svolga nell'ambito non della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, bensì della Conferenza unificata, in modo da garantire a tutti gli enti territoriali la possibilità di collaborare alla fase decisionale. Ed è anche necessario che tale collaborazione assuma la forma dell'intesa, considerate l'entità del sacrificio imposto e la delicatezza del compito cui la Conferenza è chiamata".

7. Le autonomie speciali

Il presente paragrafo assume rilevanza "residuale", nella misura in cui le q.l.c. riguardanti le autonomie speciali (e le loro specifiche competenze) sono state riportate in altre sezioni del presente studio per ragioni di collocazione sistematica.

7.1. Autonomie speciali e coordinamento della finanza pubblica

7.1.1. Le c.d. clausole di salvaguardia

Con la sentenza n. 22 (su cui v. anche i par. 2.4 e 3.6.3.1), la Corte è tornata a pronunciarsi in merito alle c.d. clausole di salvaguardia. Nel caso di specie, la Regione Sardegna impugnava alcune disposizioni del d.l. n. 95 del 2012. Tuttavia il giudice delle leggi osserva che il legislatore nazionale ha previsto, all'art. 24-bis, la seguente "Clausola di salvaguardia": "Fermo restando il contributo delle regioni a statuto speciale e delle province autonome 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".
La Corte ricorda, inoltre, di essersi già pronunciata "su tale clausola di salvaguardia (…) (sentenze n. 236, n. 225 e n. 215 del 2013), ponendo in rilievo che essa 'ha la precisa funzione di rendere applicabili le disposizioni del decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che, in ultima analisi, ciò avvenga nel 'rispetto" degli statuti speciali' (segnatamente, sent. n. 236 del 2013), derivandone la non fondatezza della questione sollevata sulla norma del d.l. n. 95 del 2012 anche là dove questa sia in contrasto con la normativa statutaria".
Anche nel caso di specie, perciò, "interferendo le disposizioni censurate con la potestà esclusiva in materia di 'ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni', di cui all'art. 3 dello statuto per la Sardegna, viene (…) ad operare la clausola di salvaguardia di cui all'art. 24-bis del d.l. n. 95 del 2012, con conseguente declaratoria di non fondatezza della questione sollevata dalla Regione Sardegna".
Questioni concernenti le c.d. clausole di salvaguardia sono, altresì, venute in rilievo nelle sentenze n. 23 (su cui v. anche par. 2.5, 3.6.3.2, 3.6.5, 7.1.2); 39 (su cui v. anche par. 3.6.3.2 e 7.1.4); 237.

7.1.2. Autonomie speciali e "riduzione dei costi della politica"

Nella sentenza n. 23 viene in rilievo l'impugnazione proposta da due autonomie speciali (Friuli-Venezia Giulia e Sardegna) avverso il d.l. n. 174 del 2012 e, in particolare, aventi ad oggetto i commi da 1 a 5 dell'art. rubricato "Riduzione dei costi della politica nelle Regioni".
Specificamente, l'articolo impugnato prevede: al comma 1, il taglio dei trasferimenti erariali nella misura dell'ottanta per cento, fatta eccezione per quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, delle politiche sociali e per le non autosufficienze e al trasporto pubblico locale, laddove le Regioni non adottino, nei termini ivi indicati, tutta una serie di provvedimenti elencati dalla lettera a) alla lettera m); al comma 2, quale ulteriore sanzione, un taglio pari alla metà delle somme destinate per l'esercizio 2013 al trattamento economico complessivo spettante ai membri del Consiglio e della Giunta regionali; al comma 3, l'obbligo di comunicazione, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze, del rispetto delle condizioni

previste dal comma 1; al comma 4, l'operatività, per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, delle disposizioni del comma 1 compatibilmente con i propri statuti e le relative norme di attuazione; al comma 5, l'assegnazione alle Regioni, in caso di mancato adeguamento nei termini previsti, di un ulteriore termine di novanta giorni, il cui mancato rispetto è considerato grave violazione di legge ai sensi dell'art. 126, primo comma, della Costituzione.
Secondo la Corte, "prima di procedere all'esame delle censure, occorre vagliare il presupposto interpretativo, da cui muovono le ricorrenti, dell'effettiva applicabilità delle norme impugnate alle Regioni autonome: la sua prospettazione in termini dubitativi nei giudizi in via principale non comporta, infatti, l'inammissibilità delle questioni sollevate (sentenze n. 62 del 2012, n. 412 del 2001, n. 244 del 1997)".
Ebbene, pur col generale limite del rispetto degli Statuti speciali, la Corte ritiene che le disposizioni menzionate siano applicabili anche alle Regioni ad autonomia differenziata, ivi inclusi, benché non espressamente richiamati, i commi 2 e 3. Tuttavia, in virtù, della presenza della clausola, alcune impugnazioni (v. *C.i.d.*, par. 11 ss.) vengono dichiarate infondate in ragione dell'operare della medesima.
Ciò posto, la Corte ritiene che "la clausola di salvaguardia non può essere considerata lesiva delle prerogative autonomistiche solo perché non prevede una procedura concertata, dal momento che quest'ultima non è costituzionalmente necessitata".
E, perciò, "deve, (anzi), ritenersi che, specie in un contesto di grave crisi economica, quale quello in cui si è trovato ad operare il legislatore, esso possa discostarsi dal modello consensualistico nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica (sentenza n. 193 del 2012), fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria (sentenza n. 198 del 2012)".
In ordine, poi, ai tagli previsti dai commi 1 e 2 dell'art. 2, le Regioni ricorrenti lamentano che essi sarebbero in contrasto con i parametri costituzionali, statutari e interposti, invocati a garanzia della loro autonomia finanziaria.
In effetti, le norme impugnate, nel disporre le riduzioni di trasferimenti "non specificano di quali trasferimenti erariali si tratti, se non in negativo e solo parzialmente, per escludere dal 'taglio' quelli relativi al trasporto pubblico locale, al servizio sanitario e alle politiche sociali e per le non autosufficienze. L'espressione utilizzata dal legislatore, dunque, anche avuto riguardo al suo impiego nella redazione del bilancio dello Stato, può ingenerare il dubbio che si sia inteso fare riferimento a qualsiasi passaggio di denaro alle Regioni, e quindi anche alle somme devolute alle autonomie speciali a titolo di compartecipazioni ai tributi erariali".
Tuttavia, secondo la Corte è possibile giungere ad un'interpretazione costituzionalmente conforme delle disposizioni impugnate, secondo la quale "la locuzione in esame non (potrebbe avere) riguardo anche alle compartecipazioni previste in sede statutaria per le Regioni ad autonomia speciale, il che sarebbe costituzionalmente illegittimo, dal momento che il legislatore ordinario non può imporre limiti o condizioni ad una fonte di rango costituzionale (sentenza n. 198 del 2012)".
Le Regioni, inoltre, impugnano il comma 1, perché lo Stato, prevedendo una serie di tagli (fra cui la fissazione del numero massimo dei consiglieri e degli assessori regionali, la commisurazione del trattamento economico dei primi all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio, la definizione dell'importo delle indennità di funzione e di carica, nonché delle spese di esercizio del mandato, la regolamentazione dell'assegno di fine mandato, ecc.) "avrebbe esorbitato dalle sue attribuzioni nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, non essendosi limitato a dettare disposizioni di principio, ma essendo arrivato, con prescrizioni irragionevoli e prive di significato finanziario, a definire il più minuto dettaglio".
Sul punto, però, viene osservato che, sebbene "nell'esercitare tale funzione, lo Stato deve limitarsi a porre obiettivi di contenimento senza prevedere in modo esaustivo strumenti e modalità per il loro perseguimento, in modo che rimanga uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale

(sentenza n. 182 del 2011)", d'altra parte, occorre "tenere presente la struttura della norma censurata, che è ispirata alla logica premiale e sanzionatoria già delineata dal legislatore all'art. 2, comma 2, lettera z), della legge n. 42 del 2009, quale criterio direttivo generale nell'esercizio della delega al Governo in materia di federalismo fiscale". Infatti, la norma censurata, "pur contenendo alcune previsioni puntuali, le configura non come obblighi bensì come oneri. Esso non utilizza, dunque, la tecnica tradizionale d'imposizione di vincoli alla spesa ma un meccanismo indiretto che lascia alle Regioni la scelta se adeguarsi o meno, prevedendo, in caso negativo, la conseguenza sanzionatoria del taglio dei trasferimenti erariali".
Pertanto, "il meccanismo così delineato realizza il duplice obiettivo di indurre a tagli qualitativamente determinati e di garantire il contenimento della spesa pubblica secondo la tradizionale logica quantitativa: in linea di principio, dunque, le norme censurate non esorbitano dai limiti propri della competenza statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica".
Sempre in materia di misure di riduzione dei costi della politica (e di altri incarichi) nei confronti delle autonomie speciali, si veda la sentenza n. 99, *C.i.d.*, par. 5.2.

7.1.3. Autonomie speciali e riduzione del debito pubblico

La sentenza n. 175 ha deciso sull'impugnazione dell'art. 8, comma 3, del d.l. n. 183 del 2011 (legge di stabilità 2012), il quale dispone che "ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, a decorrere dall'anno 2013 gli enti territoriali riducono l'entità del debito pubblico. A tal fine, le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione. Con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata, fermo restando quanto previsto dall'articolo 204 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, e dall'articolo 10, secondo comma, della legge 16 maggio 1970, n. 281 sono stabilite le modalità di attuazione del presente comma (…)".
Le autonomie speciali ricorrenti ritengono che tale disposizione "non sia applicabile alle autonomie speciali o che per esse comunque opererebbe, almeno in parte, la clausola di salvaguardia di cui all'art. 1 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). In subordine, lamentano, nel merito, che (…) − dettando una disciplina dettagliata dell'indebitamento, per di più con percentuali e modalità rimesse ad un 'decreto non regolamentare' del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi senza previo accordo con le autonomie speciali interessate, sulla base di un mero parere della Conferenza unificata − ecceda dai limiti propri dell'intervento statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica, violi la loro autonomia finanziaria, invada la propria competenza legislativa in materia di finanza locale ed eluda il principio consensualistico nella determinazione delle modalità di concorso delle autonomie speciali agli obiettivi della finanza pubblica".
La Corte, esclusa la non applicabilità della disposizione censurata alle autonomie speciali, ricorda che "con la sentenza n. 3 del 2013, ha già affermato (decidendo su ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) che la disposizione di cui al comma 3 dell'art. 8 della legge n. 183 del 2011 (qui nuovamente in esame) 'deve senz'altro essere qualificata principio di coordinamento della finanza pubblica, vincolante, secondo la giurisprudenza costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 229 del 2011, n. 120 del 2008, n. 169 del 2007) anche per le Regioni ad autonomia speciale', e che 'lo scopo della riduzione del debito complessivo non può che essere perseguito dal legislatore nazionale attraverso norme capaci d'imporsi all'intero sistema delle autonomie, senza eccezioni, e in base a parametri comuni, ugualmente non soggetti a deroghe, allo scopo di garantire la confrontabilità dei risultati in termini di risanamento della finanza pubblica'". Di qui il rigetto delle censure proposte.

7.1.4. Autonomie speciali e controlli sulla spesa pubblica di Regioni ed enti locali. La sentenza n. 39 del 2014

I controlli sulla spesa pubblica di Regioni ed enti locali disposti dalla legislazione statale sono stati oggetto della sentenza n. 39 (di cui si è già detto per profili più generali nel par. 3.6.3.2). Le doglianze regionali "muovono da due presupposti fondamentali: 1) i controlli disciplinati dalle norme degli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione esaurirebbero la tipologia dei controlli attribuiti alla Corte dei conti negli ordinamenti delle autonomie speciali; 2) tutte le tipologie dei controlli sugli enti territoriali disciplinati dal legislatore statale devono avere comunque natura collaborativa, ancorché quest'ultimo sia libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi altra forma di controllo, purché tale controllo abbia un suo fondamento costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 29 del 1995; nonché n. 179 del 2007, n. 267 del 2006)".
Secondo la Corte il primo degli assunti è errato, giacché i due tipi di controllo risponderebbero a finalità diverse e che, in particolare, quello attribuito alla Corte dei conti è volto "ad assicurare la sana gestione finanziaria degli enti territoriali, a prevenire squilibri di bilancio e a garantire il rispetto del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento posto dall'ultimo comma dell'art. 119 Cost. (tra le tante, sentenze n. 60 del 2013 e n. 179 del 2007), anche in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica".
La conclusione è diversa per il secondo assunto, che deve ritenersi, in linea di massima, condivisibile. Alla stregua di questi rilievi la Corte valuta il massiccio numero di q.l.c. propostele in riferimento al d.l. n. 174 del 2012, precisando che in virtù dell'operare della c.d. clausola di salvaguardia (e come già chiarito dalla Corte con la sentenza n. 219 del 2013), contenuta nell'art. 11-bis del decreto, le disposizioni del decreto devono intendersi inapplicabili alle autonomie speciali, fatti salvi i casi in cui singole norme statuiscano espressamente in senso contrario.
Ciò posto, in questo paragrafo, si segnala la sola questione di legittimità costituzionale accolta dalla Corte con efficacia circoscritta alle sole autonomie speciali ricorrenti, mentre nel par. 3.6.3.2 sono riportate le dichiarazioni di illegittimità costituzionale *erga omnes*.
In particolare, è impugnato l'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 174 del 2012, che sostituisce l'art. 148 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) con gli artt. 148 e 148-bis.
In particolare, il nuovo comma 2 dell'art. 148 stabilisce che il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato possa attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), oltre che negli altri casi previsti dalla legge, qualora un ente evidenzi, anche attraverso le rilevazioni SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici), situazioni di squilibrio finanziario riferibili a determinati indicatori.
La Corte costituzionale ritiene che "la disposizione impugnata ecced(a) i limiti del legittimo intervento del legislatore statale, circoscritto da(lla giurisprudenza costituzionale) alla facoltà di disciplinare obblighi di trasmissione da parte degli uffici regionali delle notizie ritenute sensibili, in quanto attribuisce non già ad un organo magistratuale terzo quale la Corte dei conti, bensì direttamente al Governo un potere di verifica sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie degli enti locali, sottraendolo, in tal modo, illegittimamente all'ambito riservato alla potestà normativa di rango primario delle ricorrenti Regioni (…), in violazione degli invocati parametri statutari e delle relative norme di attuazione".
Il giudice delle leggi è, poi, tornato sul tema dei controlli sulla spesa pubblica di Regioni ed enti locali con la sentenza appena successiva (n. 40), con cui peraltro la Provincia di Bolzano ha tentato

di “sostituire” i controlli di cui alle nuove formulazioni (impugnate nella sentenza n. 39) degli artt. 148 e 148-bis del d.lgs. n. 267/2000.
In particolare, la disposizione impugnata stabilisce che l’organismo provinciale di valutazione istituito dall’art. 24 della legge prov. Bolzano n. 10 del 1992 “esercita altresì le funzioni di controllo di cui agli articoli 148 e 148-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modifiche, attribuite nel restante territorio nazionale ad altri organi”.
In proposito, la Corte osserva che “emerge che la norma impugnata trasferisce – per quel che riguarda gli enti locali del territorio provinciale – le competenze assegnate dal TUEL alla Corte dei conti ad un proprio organismo di valutazione, modificando *ratione loci* una funzione di controllo assegnata dalla legge statale alla magistratura contabile”.
Tuttavia, secondo la giurisprudenza costituzionale, “la competenza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di istituire forme di sindacato sugli enti locali del proprio territorio non pone in discussione la finalità di uno strumento, quale il controllo affidato alla Corte dei conti, ‘in veste di organo terzo (sentenza n. 64 del 2005) a servizio dello ‘Stato-comunità’ (sentenze n. 29 del 1995 e n. 470 del 1997), [garante del rispetto] dell’equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva. Del resto, la necessità di coordinamento della finanza pubblica […] riguarda pure le Regioni e le Province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della ‘finanza pubblica allargata’, come già affermato (dalla) Corte (in particolare, sentenza n. 425 del 2004)’ (sentenza n. 267 del 2006)”.
Pertanto, “la coesistenza di competenze parallele della Corte dei conti e degli enti territoriali ad autonomia speciale non comporta affatto (…) che i controlli così intestati siano coincidenti e sovrapponibili e neppure che la Provincia autonoma sia titolare di una potestà legislativa in grado di concentrarle nella propria sfera di attribuzione”, anche perché “le due tipologie di sindacato attribuite alla Corte dei conti ed alla Provincia autonoma di Bolzano sono ispirate a ragioni e modalità di esercizio diverse, anche con riguardo agli interessi in concreto tutelati; che nel primo caso riguardano la finanza statale nel suo complesso, nel secondo quella provinciale”.
Dacché deriva l’illegittimità costituzionale della norma impugnata, “in quanto sottrae – per acquisirlo alla sfera funzionale della Provincia, in assenza di previsione statutaria – alla Corte dei conti, organo a ciò deputato dal legislatore statale, il sindacato sulla legittimità e regolarità dei bilanci degli enti locali della Provincia autonoma, finalizzato a verificare il rispetto – in detto ambito provinciale – dei limiti e degli equilibri complessivi di finanza pubblica, alla cui attuazione detti enti concorrono”.
In materia di applicabilità anche alle autonomie speciali dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, si veda altresì la sentenza n. 72 e le altre citate nella presente Relazione *ratione materiae*.

7.2. Legge elettorale per gli organi delle amministrazioni comunali

Nella sentenza n. 275, emessa all’esito di un giudizio in via incidentale, è oggetto di scrutinio l’art. 87, comma 1, lettera h), del decreto del Presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 1° febbraio 2005, n. 1/L (Approvazione del testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali), “nella parte in cui dispone che, nelle elezioni dei Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, se la lista o la coalizione di liste collegate al candidato eletto sindaco non abbia conseguito il 60 per cento dei seggi del consiglio (detratto il seggio assegnato al sindaco), ad essa venga assegnato, oltre al seggio del sindaco, il numero di seggi necessario per raggiungere quella consistenza, con eventuale arrotondamento all’unità superiore”.
Secondo il Giudice rimettente, “tale disposizione violerebbe l’art. 3, congiuntamente con gli artt. 1, secondo comma, e 67 della Costituzione, in quanto, non subordinando l’attribuzione del premio di

maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e, quindi, trasformando una maggioranza relativa di voti, anche modesta come nella fattispecie, in una maggioranza assoluta di seggi, finirebbe per determinare un'alterazione della rappresentanza democratica. Essa, inoltre, avrebbe introdotto un meccanismo premiale irragionevole e incongruo, inidoneo ad assicurare la governabilità, perché incentiverebbe il raggiungimento di accordi tra liste anche non omogenee, al solo fine di accedere al premio, ma non scongiurerebbe il rischio che, dopo le elezioni, la coalizione beneficiaria del premio possa sciogliersi, o che uno dei partiti che ne faceva parte se ne distacchi. Tale modalità di attribuzione del premio, inoltre, sarebbe in contrasto con il principio di uguaglianza del voto, poiché il peso dei voti espressi per le liste perdenti risulterebbe assai inferiore a quello espresso per la lista o colazione vincente, in violazione dell'art. 48, secondo comma, Cost.".
La Corte rigetta tutte le doglianze, ritenendo "la normativa regionale in esame (non) sovrapponibile a quella statale che è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza n. 1 del 2014".
Infatti, "il presupposto da cui muove il giudice *a quo* non può essere condiviso, stante la netta diversità delle due discipline. La normativa statale oggetto della richiamata sentenza n. 1 del 2014 riguarda l'elezione delle assemblee legislative nazionali, espressive al livello più elevato della sovranità popolare in una forma di governo parlamentare. La legge regionale impugnata riguarda gli organi politico-amministrativi dei Comuni, e cioè il sindaco e il consiglio comunale, titolari di una limitata potestà di normazione secondaria e dotati ciascuno di una propria legittimazione elettorale diretta. La legge statale, inoltre, disciplina un'elezione a turno unico, mentre quella regionale prevede il doppio turno, secondo il modello della disciplina elettorale del TUEL. La legge statale, infine, fa riferimento, per l'attribuzione del premio di maggioranza, ad una sorta di collegio unico nazionale, che ha dimensioni non comparabili a quelle dei Comuni regolati dalla legge regionale".
Inoltre, la Corte ricorda di aver "già affermato, con riferimento ad elezioni di tipo amministrativo, che le votazioni al primo e al secondo turno non sono comparabili ai fini dell'attribuzione del premio. Infatti, 'Nel turno di ballottaggio (…) la prospettiva cambia sensibilmente. Non c'è più la possibilità di voto disgiunto, perché si vota soltanto il candidato sindaco collegato ad una o più liste. L'elettore quindi non può più esprimere il consenso al candidato, contemporaneamente, però, bocciando il collegamento dal medesimo prescelto: la sua manifestazione di volontà è necessariamente unica e quindi più non sussiste alcun ostacolo intrinseco a valorizzare il collegamento – nuovamente espresso in questo secondo turno mediante l'abbinamento grafico tra il nome del candidato sindaco ed i simboli delle liste a lui collegate – al fine di introdurre un più rigido effetto di trascinamento attribuendo alla lista collegata al sindaco la maggioranza assoluta dei seggi nella percentuale del 60% come premio di maggioranza' (sentenza n. 107 del 1996)".
Tali considerazioni sono estensibili al sistema elettorale trentino, giacché, "nel dare il proprio voto al sindaco, la manifestazione di volontà dell'elettore è espressamente legata alle liste che lo sostengono e ciò giustifica l'effetto di trascinamento che il voto al sindaco determina sulle liste a lui collegate con l'attribuzione del premio del 60 per cento dei seggi. Il meccanismo di attribuzione del premio e la conseguente alterazione della rappresentanza non sono pertanto irragionevoli, ma sono funzionali alle esigenze di governabilità dell'ente locale, che nel turno di ballottaggio vengono più fortemente in rilievo".

7.3. L'impugnazione dell'attuazione del principio del pareggio di bilancio di cui alla nuova formulazione dell'art. 81, comma 6, Cost. secondo la legge cost. n. 1 del 2012. Rinvio

Nella sentenza n. 88, la Corte costituzionale si è pronunciata in merito alle impugnazioni – proposte dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento – di una serie di disposizioni della legge n. 243 del 2012 (recante "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione), tutte contenute nel Capo

IV della medesima legge, rubricato "Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico", giacché esse violerebbero sotto molteplici aspetti gli Statuti di autonomia.
Nondimeno, alla luce della portata della decisione, che trascende le autonomie speciali, si rinvia al più generale par. 12.1, fatta eccezione per la parte della sentenza specificamente rivolta alle autonomie speciali ricorrenti (*C.i.d.*, par. 7).
In particolare, "le ricorrenti censurano anzitutto i commi 3, 4 e 5 dell'art. 10 (della legge n. 243 del 2012), che disciplinano l'indebitamento degli enti territoriali: le norme impugnate, avendo natura dettagliata, eccederebbero dai limiti propri dell'intervento statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica, ponendosi in contrasto con disposizioni puntuali dei rispettivi statuti già regolanti la materia, violerebbero la loro autonomia finanziaria, invaderebbero la competenza in materia di finanza locale ed eluderebbero il principio consensualistico nella determinazione del concorso delle autonomie speciali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, in violazione dei parametri prima specificati".
Tuttavia, secondo la Corte, l'art. 5, comma 2, lettera b), della legge cost. n. 1 del 2012 "prevede l'adozione di una disciplina statale attuativa che non appare in alcun modo limitata ai principi generali e che deve avere un contenuto eguale per tutte le autonomie. Pertanto, la circostanza che la normativa censurata abbia un contenuto dettagliato e il fatto che sia più rigorosa di quella contenuta negli statuti delle ricorrenti non comportano violazione del parametro costituzionale. La garanzia dell'omogeneità della disciplina è connaturata alla logica della riforma, poiché, oggi ancor più che in passato, non si può 'ammettere che ogni ente, e così ogni Regione, faccia in proprio le scelte di concretizzazione' (sentenza n. 425 del 2004) dei vincoli posti in materia di indebitamento. Si tratta infatti di vincoli generali che devono valere 'in modo uniforme per tutti gli enti, [e pertanto] solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte' (sentenza n. 425, citata)".
Del pari infondate sono altre censure mosse dalle autonomie speciali ricorrenti avverso gli artt. 12 (rubricato "Concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico") e 11 (rubricato "Concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali") sulla base dei relativi Statuti di autonomia (v., in proposito, *C.i.d.*, par. 10).

7.4. Autonomia finanziaria speciale

Nella sentenza n. 145 è sottoposto all'esame della Corte l'art. 7-bis del d.l. n. 43 del 2013, il quale prevede una serie di interventi finanziari, la cui copertura deriverebbe dal contestuale innalzamento dell'imposta di bollo.
Secondo la ricorrente Regione siciliana, non sarebbe sussistente alcuno dei presupposti necessari per derogare al principio di integrale spettanza regionale delle entrate riscosse nell'ambito del territorio siciliano.
A tal fine, la Corte ricorda che "l'evocato art. 36, primo comma, dello statuto, in combinato disposto con l'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965 indica le seguenti tre condizioni per l'eccezionale riserva allo Stato del gettito delle entrate erariali: a) la natura tributaria dell'entrata; b) la novità di tale entrata; c) la destinazione del gettito 'con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime' (sentenza n. 241 del 2012)".
Secondo il giudice delle leggi, "la questione di legittimità costituzionale proposta in riferimento ai richiamati parametri è fondata con riguardo (al terzo requisito e quindi) alla destinazione del maggior gettito 2013 all'incremento di un fondo istituito per interventi strutturali di politica economica. (…) la destinazione al fondo istituito 'al fine di agevolare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, anche mediante interventi volti alla riduzione della pressione fiscale',

identificandosi con le finalità generali di istituzione del fondo stesso al cui incremento è volta, non può considerarsi specifica".
Con riferimento all'autonomia finanziaria speciale della Regione siciliana, si segnala altresì la sentenza n. 207.

7.5. L'utilizzazione delle acque pubbliche e il servizio idrico

Con la sentenza n. 169 è scrutinato l'art. 43, comma 8, del d.l. n. 201 del 2011, che, "nel quadro di una serie di misure volte a favorire lo sviluppo infrastrutturale, attribuisce agli organi statali competenti – il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare – il compito di individuare, d'intesa con le Regioni e le Province autonome, 'le grandi dighe per le quali, accertato il concreto rischio di ostruzione degli organi di scarico, siano necessarie e urgenti l'adozione di interventi nonché la rimozione dei sedimenti accumulatisi nei serbatoi', all'evidente scopo di garantire la difesa del suolo ed in particolare di agevolare la realizzazione di interventi atti a prevenire il rischio di dissesto idrogeologico derivante dall'eventuale ostruzione degli organi di scarico delle suddette grandi dighe".
La disciplina deve essere, però, "ricondotta, principalmente, alla competenza primaria che l'art. 8, primo comma, numero 13), dello statuto assegna alle stesse Province in tema di opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche, oltre che alla competenza provinciale in materia di utilizzazione delle acque pubbliche, ai sensi dell'art. 9, primo comma, numero 9), dello stesso statuto, ambiti rispetto ai quali è precluso al legislatore attribuire ad organi statali funzioni amministrative (art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992)".
Peraltro, la norma impugnata non potrebbe neppure giustificarsi in base all'"ineludibile esigenza di coordinamento e collaborazione fra Stato e Province autonome a fini di tutela dai rischi idrogeologici", giacché essa è già soddisfatta dalle relative norme di attuazione dello Statuto. Pertanto, la disposizione deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima nei confronti delle due Province autonome di Trento e di Bolzano.
Occorre, poi, menzionare anche la sentenza n. 137, emessa all'esito di un conflitto intersoggettivo, che annulla il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012 (Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, ai sensi dell'articolo 21, comma 19, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214), nella parte in cui, applicandosi alle due Province autonome di Trento e di Bolzano, viola la competenza loro conferita dallo Statuto speciale in materia di servizio idrico.

7.6. Zootecnia

Con la sentenza n. 173, la Corte rigetta l'impugnazione dell'art. 7, comma 2, della L.R. Valle d'Aosta, che "I vitelli di aziende ubicate nel territorio regionale nei quali l'allevamento è condotto con modalità diverse da quelle indicate al comma 1 (mediante la detenzione del bovino dalla nascita alla macellazione in un luogo chiuso senza possibilità di godere in nessuna fase della loro vita di spazi di libertà da pascolamento) possono essere stabulati indifferentemente sia alla posta fissa sia in gruppo".
In proposito, la Corte non accoglie il rilievo della difesa erariale secondo cui "la norma – che dispone in modo diverso rispetto a quanto sancito dal punto 8 dell'Allegato 1 al decreto legislativo 7 luglio 2011, n. 126, recante 'Attuazione della direttiva 2008/119/CE che stabilisce le norme minime per la protezione dei vitelli', in base al quale 'I vitelli non debbono essere legati, ad eccezione di quelli stabulati in gruppo che possono essere legati per un periodo massimo di un'ora

al momento della somministrazione di latte e succedanei del latte' – eccederebbe (…) la competenza regionale di cui all'art. 3, primo comma, lettera l), dello statuto speciale, in materia di 'igiene sanità, assistenza ospedaliera e profilattica', in quanto introdurrebbe una norma che non si limita alla mera integrazione ed attuazione di leggi della Repubblica; e si porrebbe conseguentemente in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, derogando i princípi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di 'tutela della salute'".
Ciò, in ragione della "finalità 'produttiva' sottesa alla regolamentazione delle condizioni di stabulazione dei vitelli nelle aziende di allevamento per la macellazione, che la norma regionale modula, nel dettaglio, in rapporto alla peculiare 'realtà allevatoriale' della Valle d'Aosta". Pertanto, "la riconducibilità della disciplina in oggetto alla materia 'zootecnia', appartenente alla competenza legislativa regionale primaria (…) porta dunque al rigetto della impugnazione".

7.7. Autonomie speciali e diritto penale

Nella sentenza n. 46, emessa all'esito di un giudizio in via incidentale, è oggetto di scrutinio una disposizione di legge della Regione Sardegna, nella parte in cui consente l'ampliamento dei fabbricati ad uso residenziale, di quelli destinati a servizi connessi alla residenza e di quelli relativi ad attività produttive, entro il limite del venti per cento della volumetria esistente, "anche mediante il superamento degli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici".
Osserva la Corte che la disposizione impugnata "costituisce attuazione dell'intesa sul cosiddetto 'piano casa', raggiunta tra Stato, Regioni ed enti locali in sede di Conferenza unificata il 31 marzo 2009 e formalmente sancita con deliberazione della medesima Conferenza del 1° aprile 2009: intesa promossa dal Governo, con la dichiarata finalità di rilancio dell'economia, tramite la ripresa dell'attività edilizia, quale misura per far fronte alla situazione di crisi. Oggetto dell'intesa era l'impegno delle Regioni ad approvare, entro novanta giorni, proprie leggi – con 'validità temporalmente definita, comunque non superiore a 18 mesi' – le quali consentissero: a) incrementi, entro il venti per cento della volumetria esistente, di edifici residenziali uni o bifamiliari o comunque di volumetria non superiore ai mille metri cubi; b) interventi straordinari di demolizione e ricostruzione di edifici a destinazione residenziale, con ampliamento entro il limite del trentacinque per cento della volumetria esistente (venendo, peraltro, espressamente esclusa la possibilità di operare su 'edifici abusivi o nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta'). Le Regioni si sono impegnate, per altro verso, ad introdurre 'forme semplificate e celeri per l'attuazione' delle opere di cui si discute".
Inoltre, "sono state fatte salve, in ogni caso, sia l''autonomia legislativa regionale' nel promuovere ulteriori forme di incentivazione volumetrica e diverse tipologie di intervento e nel definire gli ambiti nei quali gli interventi sono esclusi o limitati; sia – e più in generale – 'ogni prerogativa costituzionale delle regioni a statuto speciale e delle province autonome'".
Ciò posto, le censure sollevate dal giudice remittente non vengono accolte dalla Corte.
Non quella concernente la violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost., giacché in materia sussiste una specifica competenza regionale statutaria e in ragione dell'ammissibilità degli interventi regionali in deroga agli strumenti urbanistici.
E neppure è suscettibile di accoglimento la censura formulata in riferimento agli artt. 25 e 117, comma 2, lett. l), Cost., perché la Corte ha riconosciuto che "la legislazione regionale – pur non potendo costituire fonte diretta e autonoma di norme penali, né nel senso di introdurre nuove incriminazioni, né in quello di rendere lecita un'attività penalmente sanzionata dall'ordinamento nazionale (a quest'ultimo riguardo, ex plurimis, sentenze n. 185 del 2004, n. 504, n. 213 e n. 14 del 1991) – può, tuttavia, 'concorrere a precisare, *secundum legem*, i presupposti di applicazione di norme penali statali', svolgendo, in pratica, 'funzioni analoghe a quelle che sono in grado di svolgere fonti secondarie statali': ciò, particolarmente quando la legge statale 'subordini effetti

incriminatori o decriminalizzanti ad atti amministrativi (o legislativi) regionali' (il riferimento è, in particolare, alle cosiddette norme penali in bianco: sentenze n. 63 del 2012 e n. 487 del 1989)".

8. L'attrazione in sussidiarietà

Nella sentenza n. 144, viene in rilievo un caso di attrazione in sussidiarietà. La questione, sollevata da due autonomie speciali, riguarda "diverse norme della legge 12 novembre 2011, n. 183 (…), che (in sintesi) prevedono la costituzione, 'su richiesta della regione, d'intesa con gli enti interessati e su proposta del Ministro dell'interno, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri', di un ufficio locale del Governo ('presieduto dal prefetto e composto da un rappresentante della regione, da un rappresentante della provincia, da un rappresentante della città metropolitana ove esistente, e da un rappresentante del comune interessato'), cui è demandato, in via esclusiva e all'unanimità, il rilascio di tutti i provvedimenti conclusivi dei procedimenti avviati su richiesta di parte per l'inizio di nuove iniziative produttive".
La q.l.c. qui proposta segue quella riguardante "la disciplina delle 'zone a burocrazia zero', già prevista con riferimento al 'Meridione d'Italia' dall'art. 43 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78", che "è stata dichiarata incostituzionale con la sentenza della Corte costituzionale n. 232 del 2011, in quanto, sebbene destinata ad incidere su materie di competenza legislativa regionale concorrente o residuale, non aveva previsto adeguati meccanismi di raccordo tra lo Stato e le Regioni".
Più in particolare, essa è stata dichiarato costituzionalmente illegittima "nella parte in cui è destinato ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'àmbito delle materie di competenza regionale concorrente o residuale". *Mutatis mutandis*, anche la norma oggetto del giudizio, che "espressamente estende, fino al 31 dicembre 2013, all'intero territorio nazionale la medesima disciplina (…) comporta che (anch'essa) soffra degli stessi vizi".
A tal proposito, "va richiamato il consolidato orientamento secondo il quale (poiché la valutazione della necessità del conferimento di una funzione amministrativa ad un livello territoriale superiore rispetto a quello comunale deve essere effettuata dall'organo legislativo corrispondente almeno al livello territoriale interessato), tale scelta deve giustificarsi in base ai princípi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (*ex plurimis*, sentenze n. 278 del 2010, n. 76 del 2009, n. 165 e n. 88 del 2007, n. 214 del 2006, n. 151 del 2005). E deve riaffermarsi che, proprio in ragione della rilevanza dei valori coinvolti, una deroga al riparto (delle competenze) può essere giustificata solo se la valutazione dell'interesse unitario sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata".
Pertanto, "l'intera normativa censurata (…) è viziata dagli stessi profili di incostituzionalità della disposizione richiamata, in ragione della assoluta carenza nel contesto dispositivo di una qualsiasi esplicitazione sia dell'esigenza di assicurare l'esercizio unitario perseguito attraverso tali funzioni, sia della congruità, in termini di proporzionalità e ragionevolezza, di detta avocazione rispetto al fine voluto ed ai mezzi predisposti per raggiungerlo, sia della impossibilità che le funzioni amministrative *de quibus* possano essere adeguatamente svolte agli ordinari livelli inferiori. Né, peraltro, può valere l'osservazione della difesa dello Stato, secondo cui la disposizione impugnata prevede che l'operatività della disciplina in esame sia subordinata alla richiesta della Regione (…), limitando così l'applicazione della disciplina delle 'zone a burocrazia zero' a quanto strettamente indispensabile a giudizio della Regione medesima. Tale assunto non risulta decisivo, giacché l'eventuale richiesta non potrebbe mai costituire acquiescenza, né potrebbe influire sull'assetto delle competenze che è materia indisponibile da parte delle Regioni".

9. Il principio di irretroattività delle leggi

Nella sentenza n. 104, tra le altre q.l.c. (su cui, v. par. 2.1.1.3 e 3.1.2), viene in rilievo quella concernente l'art. 18 della L.R. Valle D'Aosta n. 5 del 2013, che, secondo la difesa erariale, farebbe sì che le sanzioni amministrative previste dalla legge si applichino retroattivamente.
La Corte, nell'accogliere la doglianza, ritiene che "l'esame di tale censura deve prendere le mosse dalla sentenza n. 196 del 2010 nella quale questa Corte ha affermato che dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo formatasi sull'interpretazione degli artt. 6 e 7 della CEDU, si ricava 'il principio secondo il quale tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto'. Detto principio è peraltro desumibile anche dall'art. 25, secondo comma, Cost., 'il quale – data l'ampiezza della sua formulazione (…) – può essere interpretato nel senso che ogni intervento sanzionatorio, il quale non abbia prevalentemente la funzione di prevenzione criminale (e quindi non sia riconducibile – in senso stretto – a vere e proprie misure di sicurezza), è applicabile soltanto se la legge che lo prevede risulti già vigente al momento della commissione del fatto sanzionato' (sempre sentenza n. 196 del 2010)".
Il giudice delle leggi ricorda, altresì, che "analogo principio è sancito altresì dalla disciplina generale relativa agli illeciti amministrativi prevista dalla legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), la quale, all'art. 1, pone la regola per cui nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione; tale regola costituisce un principio generale di quello specifico sistema". Ne deriva l'illegittimità costituzionale della norma impugnata nella parte in cui stabilisce che le disposizioni modificate o inserite dalla legge che la contiene, le quali prevedono sanzioni amministrative, si applichino ai procedimenti in corso alla data della sua entrata in vigore.

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

10.1. L'operare congiunto del principio di eguaglianza e del diritto europeo

Nella sentenza n. 168 è oggetto di scrutinio l'art. 19, comma 1, lett. b), della L.R. Valle d'Aosta n. 3 del 2013, nella parte in cui annovera, fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, quello della "residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente".
Anzitutto, la Corte premette di aver da tempo "rilevato che le finalità proprie dell'edilizia residenziale pubblica sono quelle di 'garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi' (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla 'provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti' (sentenze n. 417 del 1994, n. 347 del 1993, n. 486 del 1992). Dal complesso delle disposizioni costituzionali relative al rispetto della persona umana, della sua dignità e delle condizioni minime di convivenza civile, emerge, infatti, con chiarezza che l'esigenza dell'abitazione assume i connotati di una pretesa volta a soddisfare un bisogno sociale ineludibile, un interesse protetto, cui l'ordinamento deve dare adeguata soddisfazione, anche se nei limiti della disponibilità delle risorse finanziarie. Per tale motivo, l'accesso all'edilizia residenziale pubblica è assoggettato ad una serie di condizioni relative, tra l'altro, ai requisiti degli assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica, quali, ad esempio, il basso reddito familiare (sentenza n. 121 del 1996) e l'assenza di titolarità del diritto di proprietà o di diritti reali di godimento su di un immobile adeguato alle esigenze abitative del nucleo familiare dell'assegnatario stesso, requisiti sintomatici di una situazione di reale bisogno".

Aggiunge, inoltre, di aver "riconosciuto che 'le politiche sociali delle Regioni legate al soddisfacimento dei bisogni abitativi ben possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla sola residenza' (sentenza n. 222 del 2013), considerato che 'L'accesso a un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo, come l'abitazione, […] può richiedere garanzie di stabilità, che, nell'ambito dell'assegnazione di alloggi pubblici in locazione, scongiurino avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori, aggravando l'azione amministrativa e riducendone l'efficacia' (sentenza n. 222 del 2013). Un simile requisito, tuttavia, deve essere 'contenuto entro limiti non palesemente arbitrari ed irragionevoli' (sentenza n. 222 del 2013)".
Nel caso di specie, oltre a mancare l'invocata ragionevolezza, si verifica una violazione del diritto europeo. Infatti, "la previsione dell'obbligo di residenza da almeno otto anni nel territorio regionale, quale presupposto necessario per la stessa ammissione al beneficio dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica (e non, quindi, come mera regola di preferenza), determina un'irragionevole discriminazione sia nei confronti dei cittadini dell'Unione, ai quali deve essere garantita la parità di trattamento rispetto ai cittadini degli Stati membri (art. 24, par. 1, della direttiva 2004/38/CE), sia nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, i quali, in virtù dell'art. 11, paragrafo 1, lettera f), della direttiva 2003/109/CE, godono dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda anche l'accesso alla procedura per l'ottenimento di un alloggio".
Nello specifico, "quanto ai primi, risulta evidente che la norma regionale in esame li pone in una condizione di inevitabile svantaggio in particolare rispetto alla comunità regionale, ma anche rispetto agli stessi cittadini italiani, che potrebbero più agevolmente maturare gli otto anni di residenza in maniera non consecutiva, realizzando una discriminazione vietata dal diritto comunitario (…), in particolare dall'art. 18 del TFUE, in quanto determina una compressione ingiustificata della loro libertà di circolazione e soggiorno, garantita dall'art. 21 del TFUE". Inoltre, "sulla base di analoghe argomentazioni, è agevole ravvisare la portata irragionevolmente discriminatoria della norma regionale impugnata anche con riguardo ai cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo".

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

11.1. Il limite del diritto europeo

Nella sentenza n. 141, viene in rilievo una disposizione di legge della Regione Campania per prevede la costituzione di una Società finanziaria regionale per azioni, abilitata ad acquisire partecipazioni in società già costituite o a costituire società per l'attuazione dei piani, programmi e indirizzi della Regione Campania. La norma viene dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione del principio della copertura finanziaria delle leggi di spesa, ma è altresì contestualmente dichiarata non conforme all'art. 117, comma 1, Cost., "giacché, nella parte in cui preved(e) la possibilità di 'acquisire partecipazioni in società già costituite o costituire società, anche insieme a soggetti terzi', (sarebbe) lesiv(a) della possibilità del 'controllo analogo' in materia di affidamento in house, nonché del principio che la società affidataria debba operare esclusivamente per l'ente pubblico di appartenenza, tenuto conto anche della genericità di quanto previsto (…) in tema di oggetto sociale prevalente della società, consistente 'nel dare attuazione agli obiettivi, ai programmi e alle direttive regionali'".
Anche con la sentenza n. 190 la Corte è giunta a una dichiarazione di illegittimità costituzionale sulla base dell'art. 117, comma 1, Cost. Viene in rilievo l'art. 20, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 11 del 2013, "nella parte in cui avvantaggia le emittenti e i portali informativi aventi

sede legale nella Provincia di Bolzano, rispetto a quelli operanti nel medesimo territorio provinciale, ma aventi sede legale in altre parti del territorio italiano o in altri Stati membri dell'Unione europea, dato che questi ultimi non potrebbero beneficiare dei contributi disposti dalla Giunta provinciale, se non trasferendo la propria sede legale nella Provincia di Bolzano", in violazione della libertà di stabilimento garantita dai Trattati europei.
Secondo il giudice delle leggi, "la libertà di stabilimento comprende (…), ai sensi degli artt. 49 e 54 del TFUE, il diritto di stabilimento secondario, vale a dire il diritto delle società, costituite a norma delle leggi di un qualsiasi Stato membro e che abbiano la loro sede sociale, l'amministrazione centrale o la sede principale nel territorio dell'Unione, di svolgere la loro attività economica in un altro Stato membro mediante una controllata, una succursale o un'agenzia. I principi dell'Unione appena richiamati esigono una parità di trattamento tra imprese, indipendentemente dalla ubicazione della loro sede legale e quindi vietano tanto le discriminazioni palesi, quanto le misure che ostacolino o scoraggino, direttamente o indirettamente, il pieno esercizio della libertà di stabilimento (Corte di giustizia, sentenze 30 novembre 1995, in causa C-55/94, Reinhard Gebhard contro Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, e 5 ottobre 2004, in causa C-442/02, CaixaBank France contro Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie). Secondo il principio del trattamento nazionale, ai soggetti che nello Stato membro si limitano ad aprire un centro di attività deve essere esteso il trattamento che la legislazione locale riserva ai soggetti che nel territorio nazionale hanno lo stabilimento principale. Ammettere che lo Stato membro, ovvero, nel caso in questione, la Provincia autonoma di Bolzano, possa riservare un trattamento diverso alle società che operano sul suo territorio attraverso una sede secondaria, per il solo fatto che la sede principale si trova altrove, svuoterebbe di contenuto il diritto di stabilimento secondario (ex plurimis: Corte di giustizia, sentenza 13 luglio 1993, in causa C-330/91, The Queen contro Inland Revenue Commissioners, ex parte Commerzbank AG; sentenza 12 aprile 1994, in causa C-1/93, Halliburton Services BV contro Staatssecretaris van Financiën; sentenza 28 gennaio 1986, in causa C-270/83, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica francese)".
Ne deriva che "la misura impugnata (…), nel subordinare la concessione dei contributi al requisito della sede legale e redazione principale ed operativa nel territorio provinciale, viola l'art. 49 del TFUE, in quanto dispone un trattamento discriminatorio a svantaggio delle società con sede legale fuori dalla Provincia di Bolzano, che esercitano il proprio diritto di stabilimento secondario tramite una succursale, filiale o agenzia".

11.1.1. *Segue.* Gli aiuti di Stato

Nella sentenza n. 249 è oggetto di esame una disposizione di legge della Regione Abruzzo che, prevedendo un finanziamento di euro 5.573.000,00 a favore della Società abruzzese gestione aeroporto s.p.a. (SAGA), porrebbe in essere un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) senza aver previamente notificato il relativo progetto alla Commissione europea, come richiesto dall'art. 108, par. 3, TFUE.
La Corte, nel dichiarare costituzionalmente illegittima la disposizione censurata, richiama il proprio precedente della sentenza n. 299 del 2013 vertente su identica questione e riguardante sempre la Regione Abruzzo.
Infatti, "vale, per la disposizione in esame, quanto osservato con la richiamata decisione: 'la norma impugnata preved(e) un'agevolazione in astratto riconducibile alla categoria degli aiuti di Stato. (… La) Regione Abruzzo rientra certamente tra i soggetti onerati – ai sensi dell'art. 45, comma 1, della legge n. 234 del 2012 – della notifica del progetto di aiuto alla Commissione europea e della contestuale trasmissione di una scheda sintetica della misura notificata alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche europee. Per quel che concerne l'ammontare dell'agevolazione attribuita all'aeroporto d'Abruzzo, essa risulta nettamente superiore al massimo

consentito (euro 200.000,00 complessivi in tre esercizi finanziari) entro il quale l'intervento può essere qualificato 'de minimis' e, conseguentemente, sottratto alle procedure di verifica preventiva di pertinenza della Commissione europea. Infine, sotto il profilo dell'accertamento se il soggetto pubblico conferente l'aiuto abbia rispettato adempimenti e procedure finalizzate alla previa verifica di competenza della Commissione europea – accertamento di spettanza del giudice nazionale – risulta di palmare evidenza che la Regione Abruzzo ha adottato un atto definitivo di concessione del contributo senza aver preventivamente sottoposto progetto, modalità e contenuto alla predetta Commissione, in ossequio al combinato dell'art. 108, paragrafo 3, TFUE e dell'art. 45, comma 1, della legge n. 234 del 2012' (sentenza n. 299 del 2013)".
Secondo la Corte, "in definitiva, la disposizione impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri costituisce una sostanziale riproduzione di quella già ritenuta lesiva del parametro costituzionale in questa sede invocato".

11.2. Il limite del diritto internazionale e, in particolare, della CEDU

Con la sentenza n. 187, emessa all'esito di un giudizio in via incidentale, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una disposizione di legge della P.A. di Trento, giacché la norma censurata viola gli artt. 117, comma 1; 42, comma 3, Cost., in quanto essa, per determinare l'indennità di espropriazione per le aree non edificabili, fa riferimento ai cosiddetti valori agricoli tabellari, eccessivamente modesti rispetto al valore di mercato attribuibile ai terreni in base alle loro caratteristiche. Infatti, il criterio di determinazione dell'indennità, previsto dalla norma provinciale censurata, è simile a quello che regolava, ai sensi dell'art. 5-bis, comma 4, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, della legge 8 agosto 1992, n. 359, la medesima materia nell'ambito della normativa statale, norma dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 181 del 2011, in relazione alla quale il criterio del cosiddetto valore agricolo medio è stato ritenuto elusivo del legame, richiesto dalla giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell'uomo, che l'indennità deve avere con il valore di mercato del bene espropriato, nonché non rispondente all'esigenza, espressa più volte dalla Corte costituzionale, di garantire all'espropriato un serio ristoro.

12. Il principio della copertura finanziaria delle leggi di spesa (art. 81, comma 4, Cost. v.f.)

Ai sensi dell'art. 81 Cost., tanto nella vecchia formulazione vigente fino al 2013 (comma 4) quanto nella nuova formulazione recata dalla legge di revisione costituzionale n. 1 del 2012 (comma 3), 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 della sentenza n. 4, che ha fatto applicazione *ratione temporis* della vecchia formulazione dell'art. 81 Cost. e che non ha rinvenuto nella legge regionale impugnata alcuna disposizione di copertura di spesa rispetto al dettato normativo sostanziale che introduceva, peraltro in contrasto con la normativa statale di riferimento, un'indennità di recesso a favore dei direttori generali delle ASL decaduti dall'incarico, con conseguente illegittimità costituzionale di tale norma.
Nello stesso senso della dichiarazione di illegittimità costituzionale di norma di spesa priva di copertura finanziaria, si vedano altresì le decisioni nn. 68; 190 (*C.i.d.*, par. 3); 224.
Nessun *vulnus* al dettato costituzionale viene, invece, rinvenuto dalla Corte nella sentenza n. 62, in cui la difesa erariale riteneva che la disposizione di legge della Regione Puglia impugnata, "nell'eliminare i trasferimenti finanziari senza abrogare gli artt. 1 e 2 della legge reg. n. 25 del 1996 che pongono in capo alle ASL l'obbligo di operare (una serie di rimborsi sanitari), avrebbe violato l'art. 81, quarto comma, Cost. in quanto avrebbe fatto mancare la copertura finanziaria ad una

norma che obbliga la Regione ad erogare rimborsi". Tuttavia, la Corte osserva che l'art. 2, comma 2, di quella stessa legge obbliga "a corrispondere i suddetti rimborsi (…) solo nei limiti delle disponibilità finanziarie destinate nel bilancio regionale. Si tratta, dunque, di una prestazione di carattere assistenziale che la Regione assicura nei limiti delle disponibilità di bilancio che annualmente ritiene di destinare a tale finalità. L'eliminazione dello stanziamento comporta che per l'anno 2013 non potranno essere erogati rimborsi, ferma restando la possibilità, per gli anni successivi, di destinare nuovamente risorse finanziarie disponibili per questa finalità. La norma impugnata, pertanto, non determina alcuna violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. e la questione sollevata deve essere dichiarata non fondata".
Neppure nelle sentenze nn. 108 e 190 (*C.i.d.*, par. 4), in cui è venuto in rilievo il principio di cui all'art. 81, comma quarto, Cost. è stato rinvenuto alcun *vulnus* del parametro invocato.
Vi è, poi, la sentenza n. 171, emessa all'esito di un giudizio in via incidentale, in cui non si è ravvisata la violazione del medesimo parametro nell'istituzione di un nuovo Comune da parte di una legge della Regione Piemonte.
Si segnala, infine, la sentenza n. 141, in cui viene in rilievo l'impugnazione della legge finanziaria 2011 della Regione Campania, censurata in più disposizioni per violazione del principio di copertura finanziaria delle leggi di spesa, con esiti di natura diversa a seconda delle singole q.l.c. (v., in part., *C.i.d.*, par. 6).

12.1. L'impugnazione dell'attuazione del principio del pareggio di bilancio di cui alla nuova formulazione dell'art. 81, comma 6, Cost. secondo la legge cost. n. 1 del 2012

Nella sentenza n. 88, la Corte costituzionale si è pronunciata in merito alle impugnazioni di una serie di disposizioni della legge "rinforzata" n. 243 del 2012 (recante "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione), tutte contenute nel Capo IV della medesima legge, rubricato "Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico".
Anzitutto, rileva il richiamo effettuato dalla Corte al "quadro normativo sovranazionale" entro cui si colloca la riforma costituzionale recata dalla legge cost. n. 1 del 2012 e da cui l'impugnato atto legislativo trae origine.
In particolare, nella pronuncia si ricorda che "con il patto 'Euro Plus', approvato dai Capi di Stato e di Governo della zona euro l'11 marzo 2011 e condiviso dal Consiglio europeo il 24-25 marzo 2011, gli Stati membri dell'Unione europea si sono impegnati ad adottare misure volte a perseguire gli obiettivi della sostenibilità delle finanze pubbliche, della competitività, dell'occupazione e della stabilità finanziaria, e in particolare a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'Unione europea fissate nel patto di stabilità e crescita, ferma restando 'la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere', purché avente 'una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)' e tale da 'garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale'. Con il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (meglio noto come *Fiscal Compact*), sottoscritto a Bruxelles il 2 marzo 2012 e in vigore dal 1° gennaio 2013, ratificato in Italia con la legge 23 luglio 2012, n. 114 (Ratifica ed esecuzione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria […]), poi, gli Stati contraenti, all'art. 3, comma 2, si sono impegnati a recepire le regole del 'patto di bilancio' 'tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio'. Lo Stato italiano ha ritenuto di adempiere a questi impegni con un'apposita legge costituzionale – la n. 1 del 2012 – la quale, in primo luogo e per quanto qui rileva, ha riformato gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost.".

In particolare, "l'art. 81, sesto comma, novellato, afferma per il 'complesso delle pubbliche amministrazioni' i princìpi dell'equilibrio di bilancio tra entrate e spese e della sostenibilità del debito, riservando ad una legge del Parlamento approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, il potere di stabilire, oltre che il contenuto della legge di bilancio, 'le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare' l'implementazione dei due menzionati princìpi".
Tale fonte rinforzata, approvata in concreto con la legge n. 243 del 2012, deve attenersi ad una serie di criteri elencati in alcune disposizioni della legge cost. n. 1 del 2012 non incorporate nel testo della Carta (v., in particolare, l'art. 5).
Ciò premesso, dal punto di vista del riparto delle competenze, la Corte osserva che "in questa complessa riforma della finanza pubblica, l'unica nuova competenza esclusiva dello Stato (…) è quella dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, che sino alla modifica operata con la legge cost. n. 1 del 2012 si presentava in 'endiadi' (sentenza n. 17 del 2004) con il coordinamento della finanza pubblica. Essa, tuttavia, non può essere interpretata così estensivamente da coprire l'intero ambito materiale regolato dalla legge n. 243 del 2012: basti a tal fine considerare che la disciplina dell'indebitamento delle autonomie territoriali, qui pure all'esame, è stata da questa Corte ricondotta al coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 284 del 2009, n. 285 del 2007, n. 320 del 2004, n. 376 del 2003), pur sottolineandosi come sia 'inscindibilmente connessa' alla 'salvaguardia degli equilibri di bilancio' (sentenza n. 70 del 2012)".
Pertanto, ad avviso della Corte, "altro deve essere l'approccio per definire la natura e la portata dei princìpi di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico".
Alla luce di questo quadro, la Corte esamina le signole censure per il cui dettaglio si rinvia al par. 7.3 in riferimento a quelle specificamente concernenti l'autonomia differenziata; al par. 5 per quanto concerne gli atti sub-legislativi cui la legge rinvia; al par. 6 per la violazione del principio di leale collaborazione e al par. 2.3.1 per la doglianza relativa ad una disposizione sussunta dalla Corte nell'ambito dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost.

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

Nella sentenza n. 134, viene in rilievo una disposizione di legge della Regione Basilicata che dispone il trasferimento delle attività sanitarie di prevenzione, riabilitazione visiva e clinico-gestionali della Sezione italiana dell'agenzia internazionale per la prevenzione della cecità (SIACP), all'Azienda sanitaria di Potenza (ASP), in coordinamento, per le stesse attività, con l'Azienda sanitaria di Matera. Essa prevede, altresì, il subentro della stessa ASP "nei contratti di lavoro di diritto privato del personale in essere alla data di entrata in vigore della presente legge, senza che ciò costituisca l'instaurarsi di un rapporto di pubblico impiego".
La Corte, nell'accogliere la q.l.c., rileva che "il concorso pubblico costituisce la modalità generale ed ordinaria di accesso nei ruoli delle pubbliche amministrazioni", perciò è "illegittimo il mancato ricorso a detta forma di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni in relazione a norme regionali di generale ed automatico reinquadramento del personale di enti di diritto privato nei ruoli di Regioni o enti pubblici regionali, perché un simile trasferimento si risolve in un privilegio indebito per i soggetti beneficiari di un siffatto meccanismo, in violazione dell'art. 97 Cost. (sentenze n. 227 del 2013, n. 62 del 2012, n. 310 e n. 299 del 2011, n. 267 del 2010)".
Peraltro, "la mancata previsione di un concorso pubblico ai fini della successione dell'ASP nei rapporti di lavoro del personale già dipendente dalla SIACP integra la denunciata violazione degli artt. 3 e 97 Cost., senza che possa indurre a diversa conclusione l'espressa esclusione, sancita nella norma censurata, dell'instaurazione di un rapporto di pubblico impiego. Infatti, la prosecuzione del rapporto di lavoro con una pubblica amministrazione non può che risolversi nell'insorgenza di un rapporto di impiego pubblico alle dipendenze di quest'ultima".

13.1. *Spoil system*

Nella sentenza n. 27, viene in rilievo l'impugnazione di una disposizione di legge della Regione Marche, secondo cui "al termine della legislatura decadono tutte le figure nominate a vario titolo, ragione o causa dal Presidente della Giunta, dalla Giunta regionale e dal Consiglio regionale". Secondo il Governo, applicandosi la disposizione anche alle nomine dei direttori generali delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale, risulterebbe violato il principio di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost. (oltre che il principio fondamentale in materia di tutela della salute espresso dall'art. 3-bis, comma 8, d.lgs. n. 502 del 1992 e la competenza esclusiva statale sull'ordinamento civile).
La Corte osserva che "le funzioni svolte dai direttori sono di carattere tecnico-gestionale" e che "sotto il profilo organizzativo, tra l'organo politico e i predetti direttori generali 'non vi è un rapporto istituzionale diretto e immediato', ma vi è 'una molteplicità di livelli intermedi lungo la linea di collegamento che unisce l'organo politico ai direttori generali delle Asl (sentenze n. 34 del 2010 e n. 104 del 2007)". Pertanto, "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.".

14. Gli "intrecci" di competenze. Alcuni casi di rilievo

Nella sentenza n. 126 è censurato l'art. della L.R. Veneto n. 42/2013, che stabilisce che "il medico specializzando assegnatario del contratto aggiuntivo regionale, sottoscrive apposite clausole, predisposte dalla Giunta regionale, sentita la Commissione consiliare competente, al contratto di formazione specialistica di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 luglio 2007 'Definizione schema tipo del contratto di formazione specialistica dei medici', che viene conseguentemente adeguato a quanto previsto nella presente legge".
Secondo il Governo, "tale disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto, inserendo nei contratti di formazione specialistica non meglio precisate clausole aggiuntive, interverrebbe nella definizione del loro contenuto, invadendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di 'ordinamento civile'".
La Corte, esclusa la riconducibilità della disciplina alla materia invocata dalla difesa erariale (v. *C.i.d.*, par. 3) ritiene che "in questo caso (sia) possibile ravvisare una 'concorrenza di competenze', in quanto la disposizione in esame si presta ad incidere contestualmente su una pluralità di materie". Perciò, "in tale circostanza, l'individuazione dell'ambito materiale a cui ricondurre la disposizione impugnata è operata da questa Corte alla luce del criterio che valorizza 'l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre' (sentenza n. 50 del 2005)".
Ne deriva che, "in forza del suindicato criterio, la disposizione in esame dovrebbe essere ascritta, in prevalenza, a materie diverse e segnatamente a quella delle 'professioni', ovvero della 'tutela della salute', in ragione della stretta inerenza che essa presenta con la formazione del medico specializzando, dalla quale dipendono tanto l'esercizio della professione medica specialistica, quanto la qualità delle prestazioni rese all'utenza; ed invero, entrambi questi aspetti sono condizionati, sotto molteplici profili, dalla preparazione dei sanitari in formazione".
Ciò posto, la Corte ritiene che, "ai fini della (…) decisione (...) non è neppure necessario collocare compiutamente la disciplina in esame nell'una o nell'altra delle predette materie, in quanto entrambe ricadono nella competenza concorrente delle Regioni".
Si segnala, altresì, la sentenza n. 199, già richiamata nel par. 3.5.1, con cui la Corte, in merito all'efficacia di norma interposta delle "Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da

fonti rinnovabili" (contenute nel D.M. del Ministero dello sviluppo economico del 10 settembre 2010), ha (1) ampiamente argomentato sull'intreccio di competenze che vi è nel settore fra la competenza concorrente in materia di energia e la competenza statale sulla tutela dell'ambiente, (2) nonché ulteriormente chiarito le ragioni per cui le competenze attribuite alla Regioni speciali dai rispettivi Statuti assumano, nel caso di specie, valenza recessiva.