P. COLASANTE[*], J. DI GESÙ[**]

La giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale 2015[***]

CAPITOLO I – PROFILI QUANTITATIVI

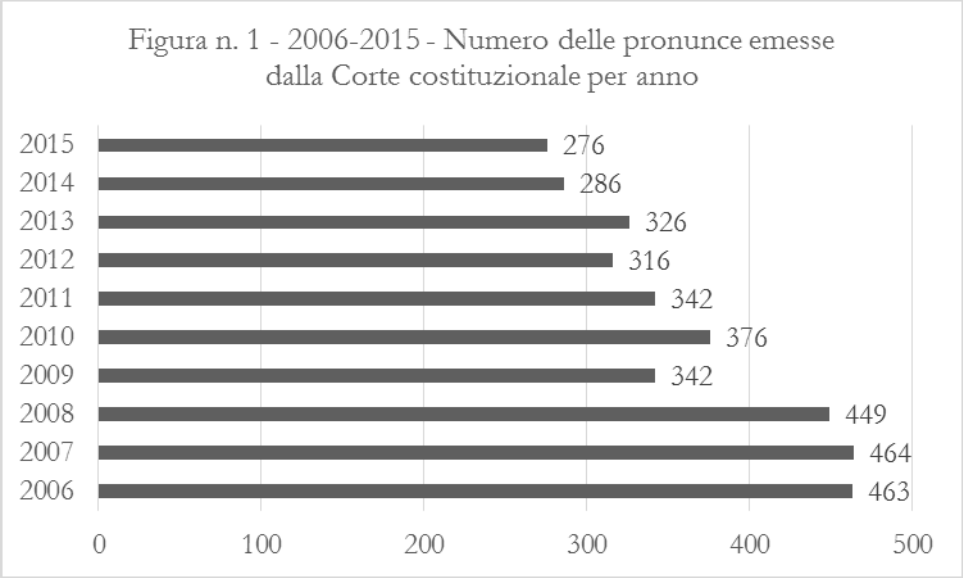
SOMMARIO: 1. Dati quantitativi generali. – 2. Dati quantitativi del giudizio in via d'azione. – 2.1. I tipi di dispositivo nel giudizio in via principale. – 2.2. Le singole Regioni come ricorrenti e come resistenti. – 2.3. I parametri delle decisioni. - 2.3.1. …nei ricorsi governativi. – 2.3.2. …e nei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

1. Dati quantitativi generali

La presente Relazione ha ad oggetto l'analisi della giurisprudenza costituzionale di rilevanza regionale per l'anno 2015 e, in questo primo capitolo, fornisce i relativi dati quantitativi, anche per mezzo di una comparazione con gli anni precedenti[1], non senza aver previamente fornito un quadro 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 sei anni (2010-2015). In particolare, negli ultimi due anni considerati il numero delle decisioni è sceso sotto la quota delle 300 pronunce.

---

[*] Ricercatore ISSiRFA-CNR
[**] Assegnista di ricerca ISSiRFA-CNR
[***] Benché il lavoro sia il frutto di una collaborazione tra gli autori, possono attribuirsi a Paolo Colasante i Capitoli I e II e a Jacopo Di Gesù il Capitolo III.
[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*; per l'anno 2013, P. COLASANTE, *La giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale – 2013*; per l'anno 2014, P. COLASANTE, *La giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale 2014*, queste ultime tutte reperibili in *www.issirfa.cnr.it*, sezione *Giurisprudenza costituzionale*.

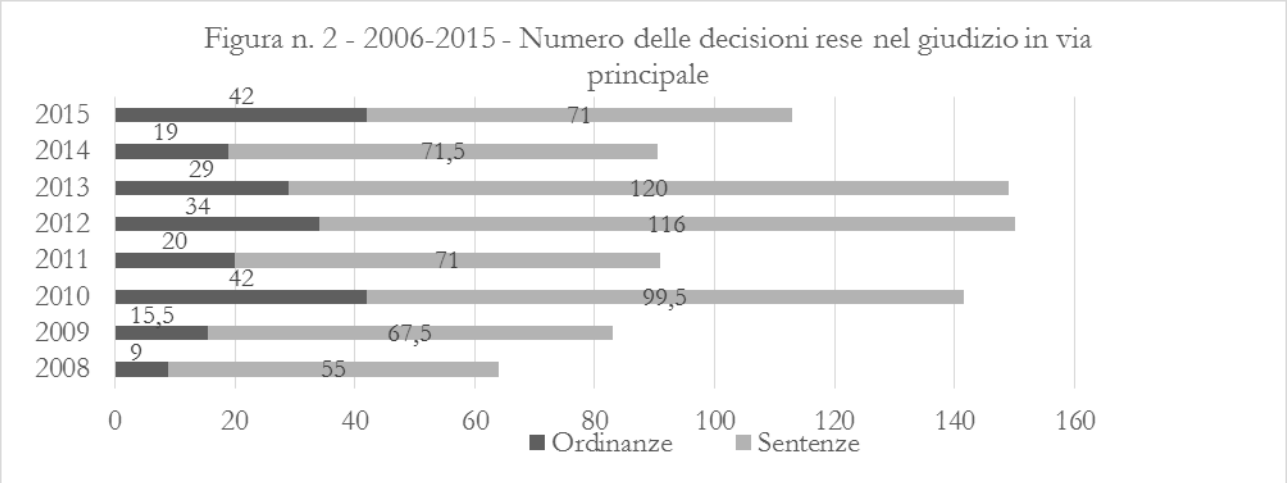


La principale "fonte" della giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale è senz'altro costituita dal giudizio in via principale, nel quale, similmente a quanto avviene nel conflitto tra enti, lo Stato e le Regioni o le Province autonome si pongono nelle opposte posizioni processuali di ricorrente 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 2015 e che, nei successivi Capitoli, deve presumersi che le medesime risolvano giudizi in via principale, a meno che non sia diversamente segnalato.

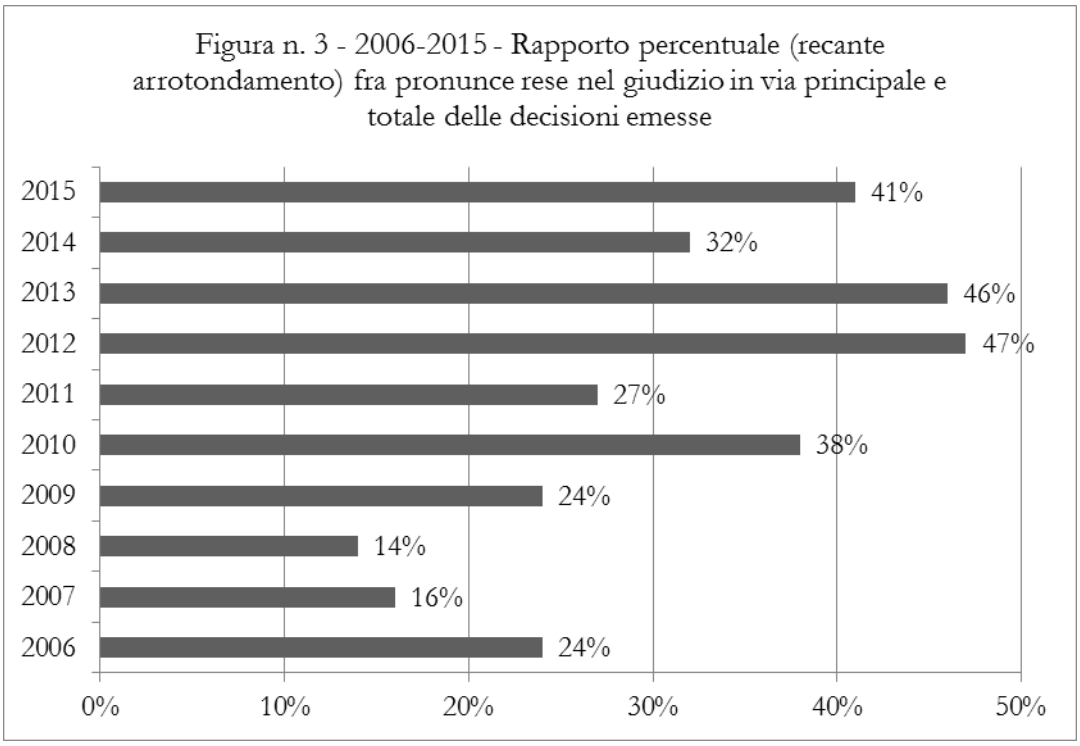
2. Dati quantitativi del giudizio in via d'azione

Dalla figura n. 2 si evince agevolmente che, nel 2015, il giudizio in via principale ha dato luogo a un numero di pronunce (113) superiore a quello dell'anno precedente (91), ma comunque significativamente inferiore ai dati degli anni appena precedenti (149 nel 2013 e 150 nel 2012)[2].
Si conferma, poi, la preponderanza delle decisioni rese con sentenza rispetto a quelle emesse con ordinanza, sebbene nel 2015 il rapporto sia meno squilibrato rispetto a quello degli anni scorsi. Ciò sembra riconducibile alla cospicua quantità di ordinanze dichiarative dell'estinzione del giudizio che hanno fatto seguito agli Accordi in materia di finanza pubblica fra lo Stato e le Regioni speciali (sul punto, v. *infra*).

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



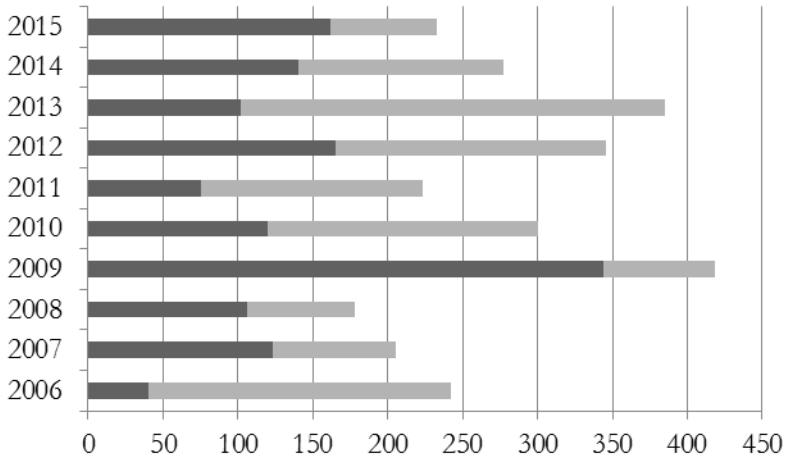
Nondimeno, un dato ancor più significativo pare essere quello dell'incidenza percentuale rappresentata dalle decisioni rese nel giudizio in via principale rispetto al totale delle pronunce emesse dalla Corte (v. fig. n. 3).



Dopo la tendenza del biennio 2012-2013 nel senso dell'incremento significativo dell'incidenza percentuale del giudizio in via principale e il notevole calo di tale contenzioso nel 2014, nel periodo oggetto della presente Relazione il carico di lavoro della Corte dovuto al giudizio in via d'azione è tornato ad aumentare in termini percentuali.
Peraltro, occorre segnalare che anche nel 2015 (come nel 2014) si è interrotta la prevalenza numerica delle sentenze rese nel giudizio in via d'azione (71) rispetto a quelle emesse nel giudizio in via incidentale (86), 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 2015 le prime sono 113 e le seconde ben 145.
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].
Da questo punto di vista, viene in rilievo la figura n. 4[4].

Figura n. 4 - 2006-2015 - Numero dei capi di dispositivo emessi per anno



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Capi di dispositivo derivanti da q.l.c. sollevate da Regioni o P.a.	40	123	106	344	120	75	165	102	140	162
Capi di dispositivo derivanti da q.l.c. sollevate dal Governo	202	82	72	74	180	148	181	283	137	71

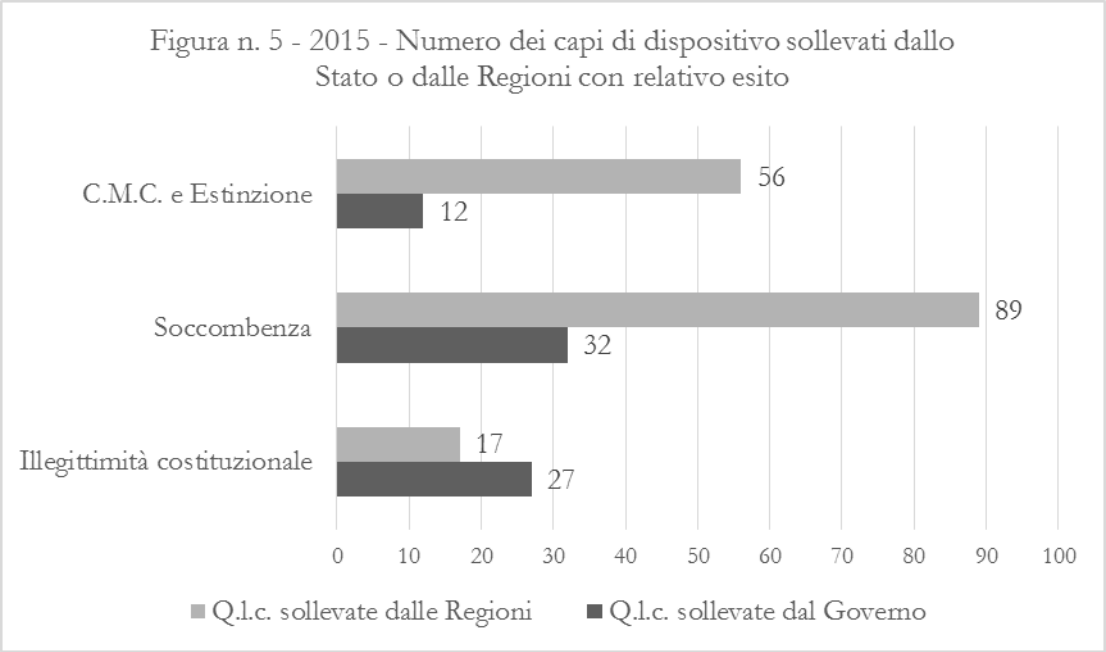
[3] E' bene precisare che l'indicatore costituito dai capi di dispositivo rende più precisa l'analisi, ma comunque non si sottrae ad alcuni inconvenienti. Infatti, accade che la Corte raggruppi in un solo capo di dispositivo la soluzione di più q.l.c., che, invece, nella motivazione sono separatamente trattate.
[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 comunque nel 2015 non vi sono stati capi di dispositivo di quest'ultimo tipo.
I capi di dispositivo di provenienza governativa comprendono anche quelli che risolvono q.l.c. sollevate dal Commissario dello Stato, sino a che il particolare regime di impugnazione valido per la Regione siciliana ha avuto vigore (e cioè sino alla sentenza n. 255 del 2014).

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'ultimo biennio.
Si può, anzi, rilevare come l'incremento del contenzioso Stato-Regioni nel 2015, rilevato appena sopra in riferimento al numero delle sentenze, sia sconfessato dai dati concernenti i capi di dispositivo, che invece consentono di verificare un ulteriore decremento dello stesso.
Nello stesso 2015, si può anche rilevare che vi è stata un'incidenza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni notevolmente superiore a quelle di provenienza governativa (rispettivamente 162 e 71).
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 2015, appare corretto affermare che l'andamento rilevato derivi dall'imponente quantità di impugnazioni di norme statali volte al contenimento della spesa pubblica (soprattutto da parte delle Autonomie speciali). In particolare, uno degli atti maggiormente oggetto dei giudizi è stata la Legge finanziaria 2014 (n. 147 del 2013).

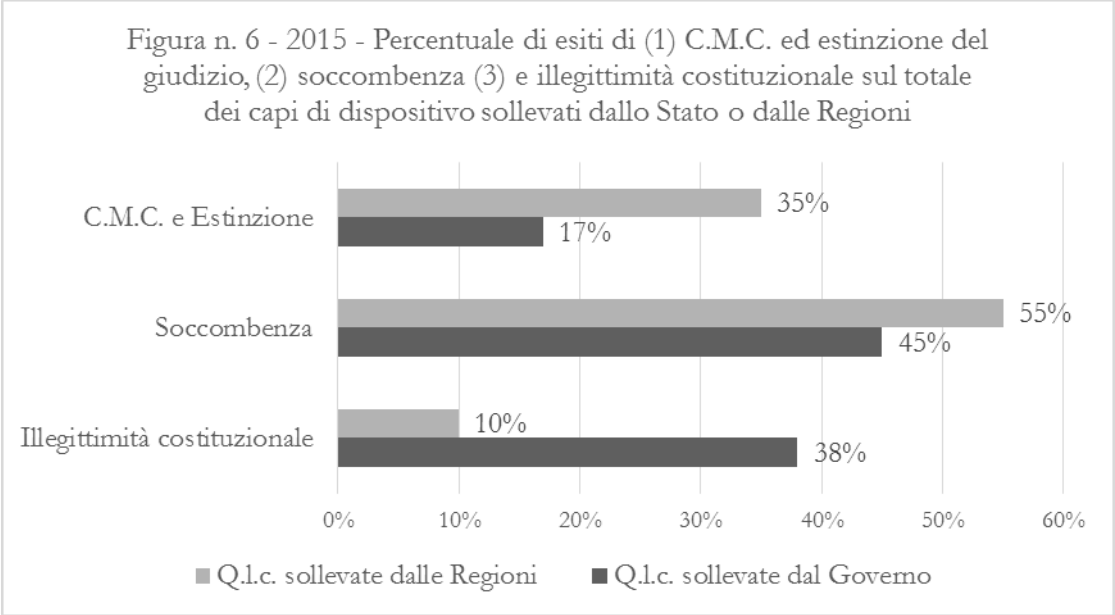
2.1. I tipi di dispositivo nel giudizio in via principale

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 rilevare che, negli anni passati, si rilevava una schiachiante prevalenza di dispositivi di cessazione della materia del contendere e di estinzione nel giudizio quando era il Governo ad assumere la veste di ricorrente. Ciò, in quanto – evidentemente – esso è in grado di "pattuire" modifiche della legislazione regionale, con conseguente "abbandono" – *lato senu* inteso – del giudizio.
Ora, pur non essendovi elementi in grado di far vacillare questa conclusione, per l'anno in scorso si può osservare una tendenza opposta. Infatti, i capi di dispositivo di questo genere sono molto più numerosi nei casi in cui siano le Regioni ad assumere la veste di ricorrente. Questa inversione è dovuta alla circostanza che le Regioni (in particolare, quelle speciali) e lo Stato hanno concluso Accordi in materia di finanza pubblica che hanno fatto "cadere" le numerosissime impugnazioni che le Autonomie speciali hanno formulato avverso le disposizioni di contenimento della spesa pubblica che le hanno colpite. Perciò, se per il 2015 la contrattazione fra Stato e Regioni ha prodotto un esito opposto al solito, ciò non può portare a concludere che, per ciò solo, essa non riprenda a produrre i consueti effetti nei prossimi anni.
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, la manifesta inammissibilità e l'improcedibilità della questione.

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

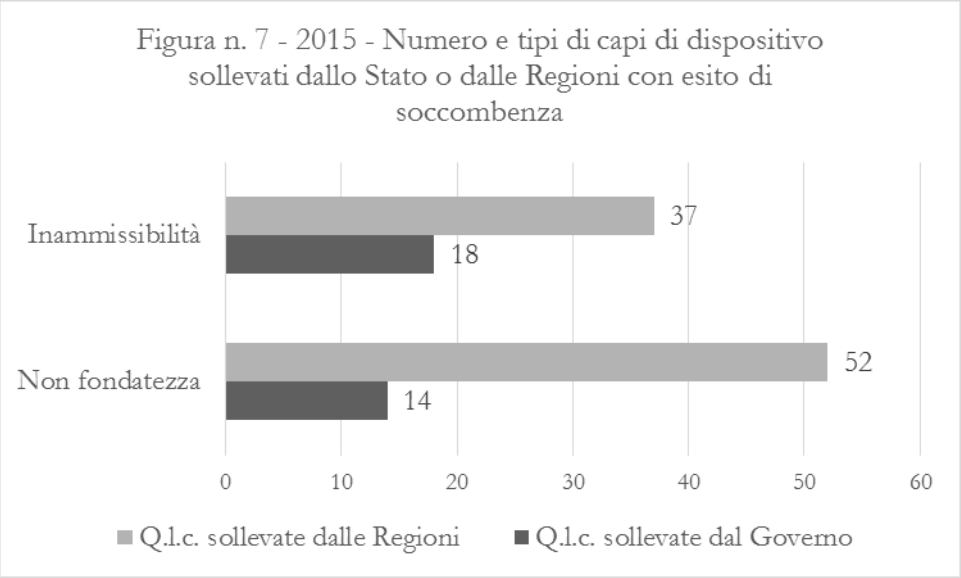


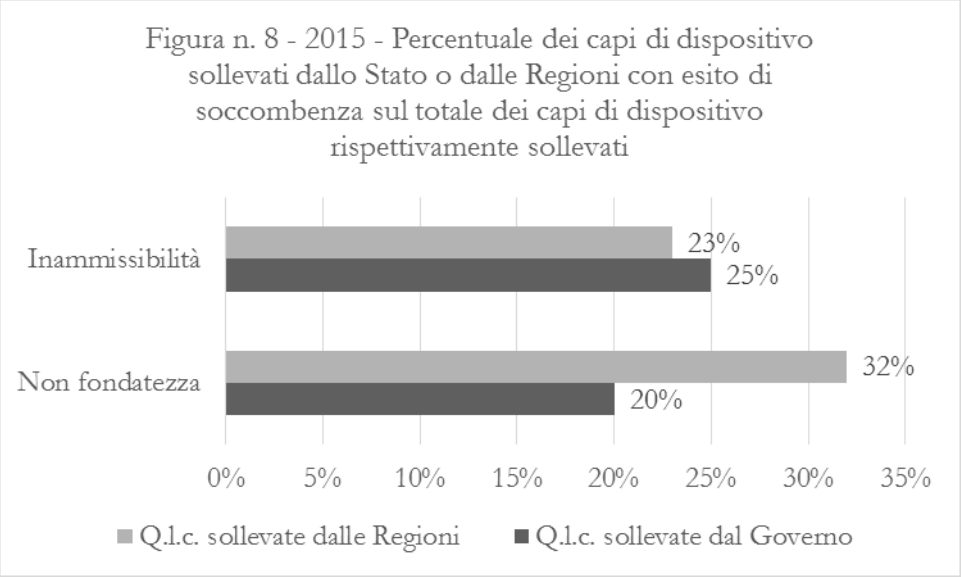
I dati appena esposti risultano ancor meglio leggibili, ove si guardi all'incidenza percentuale delle tre categorie di pronunce, la quale è mostrata nella figura che segue (n. 6).



Risulta senz'altro palpabile una differenza notevole fra gli esiti delle questioni di costituzionalità proposte dal Governo e quelle proposte dalle Regioni. Il che conferma una generale tendenza già riscontrata nelle precedenti edizioni di questa Relazione.
In particolare, si è registrato un più elevato tasso di soccombenza delle Regioni (sebbene più lieve rispetto a quello degli anni scorsi) e, soprattutto, una incidenza percentuale degli accoglimenti delle q.l.c. di provenienza governativa sensibilmente maggiore. Solo i dati relativi alla contrattazione fra Stato e Regioni consentono di temperare le conclusioni ora formulate, se si considera che le pronunce di cessazione della materia del contendere e di estinzione del giudizio – che, nel 2015,

provengono prevalentemente da q.l.c. sollevate dalle Regioni – sono tendenzialmente satisfattive delle pretese del ricorrente.
Nell'ambito dei dispositivi di soccombenza, è possibile distinguere il numero di inammissibilità/improcedibilità e di pronunce di infondatezza delle q.l.c. sollevate dal Governo e dalle Regioni (o Province autonome), sia in termini assoluti (figura n. 7), sia in termini percentuali (figura n. 8)[6].





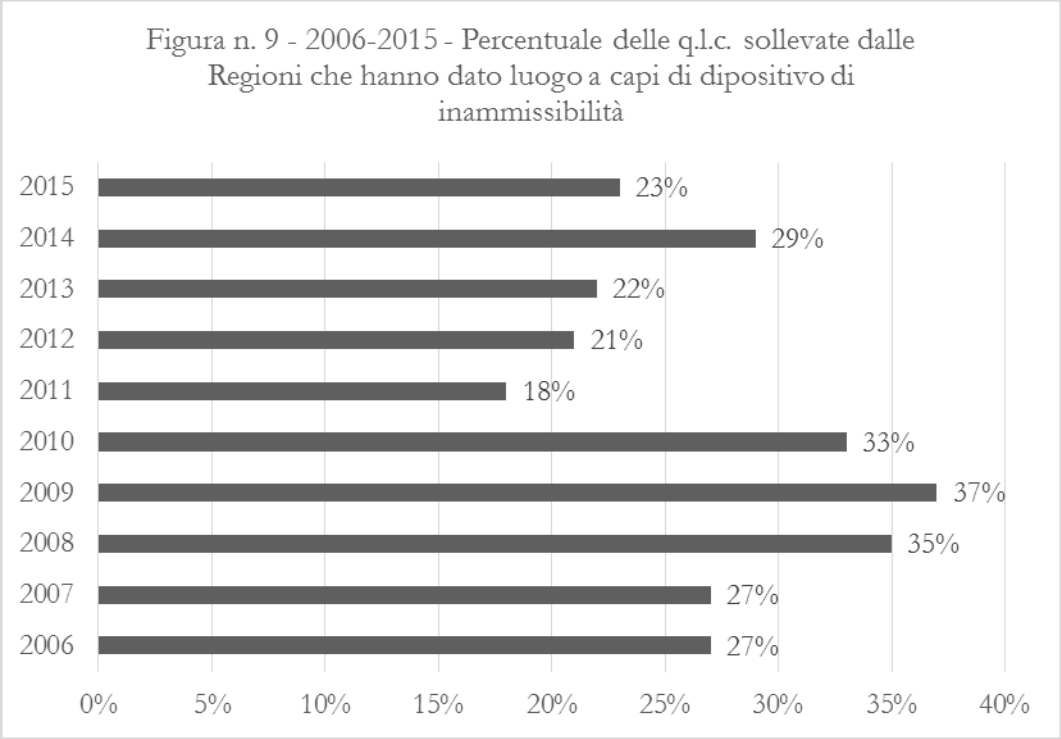
Il dato più significativo è quello in termini percentuali, che mostra che circa 1/3 delle questioni sollevate dalle Regioni ha avuto un esito negativo, ma comunque di merito. É, inoltre, possibile osservare che il *gap* è significativamente a favore del Governo nelle pronunce di non fondatezza, mentre è a vantaggio delle Regioni (seppur di poco) per le inammissibilità, sebbene vada pure precisato che la percentuale relativa al Governo si ridurrebbe al 10% circa, se si scomputassero i

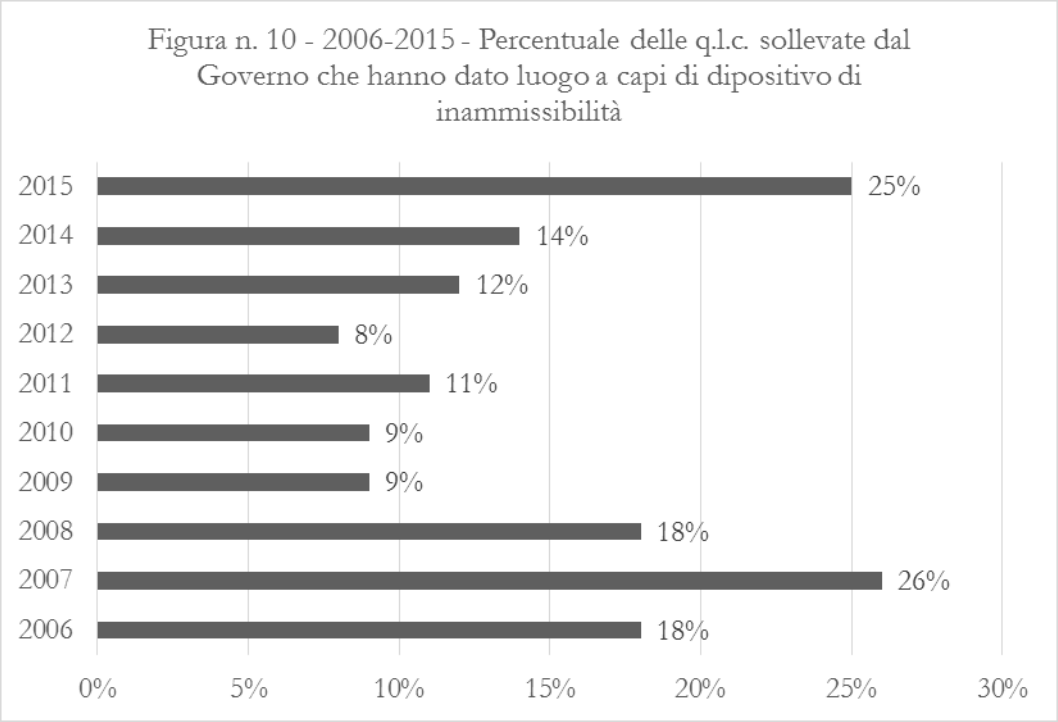
[6] Il numero dei capi di dispositivo di infondatezza e di inammissibilità comprende, rispettivamente, quelli di manifesta infondatezza e di manifesta inammissibilità.

capi di dispositivo di improcedibilità, tutti riconducibili a q.l.c. sollevate dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana ai sensi previgente regime di impugnazione delle leggi regionali siciliane, che ora non trova più applicazione, determinando l'improcedibilità della q.l.c., a seguito della sentenza n. 255 del 2014.

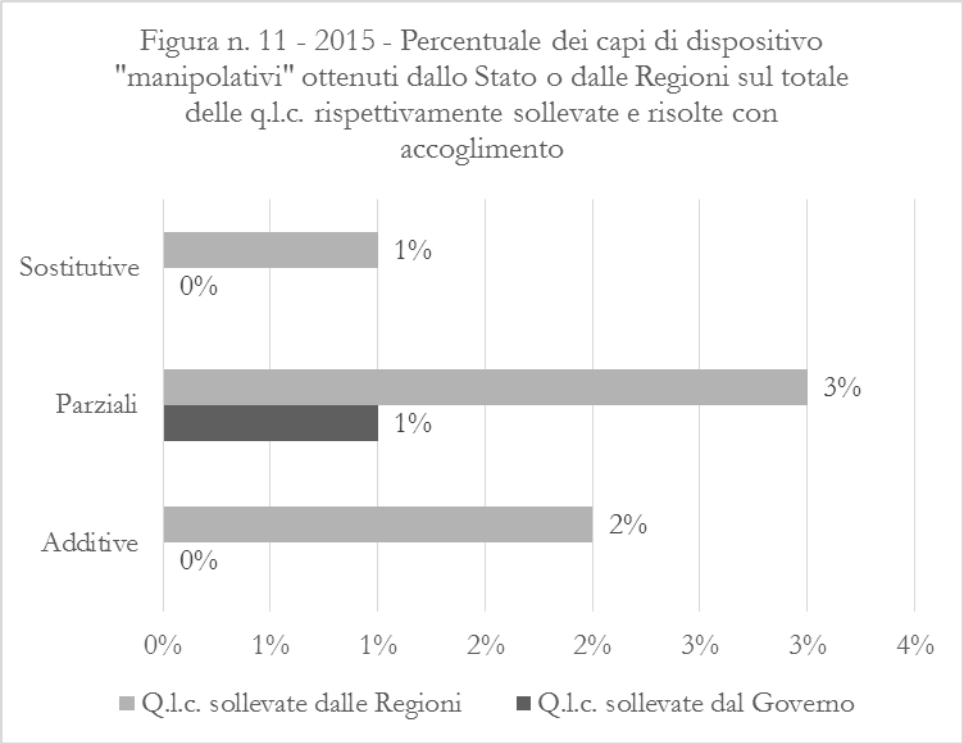
Il generale andamento del ricorso alle pronunce di inammissibilità può essere colto nelle figure nn. 9 e 10. Per quanto riguarda le Regioni, la percentuale dei capi di dispositivo di inammissibilità è sempre stata abbastanza elevata, visto che solo nel triennio 2011-2013 e nell'anno oggetto della presente Relazione 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 "discontinuità" nella "parentesi" costituita dal periodo 2009-2014, in cui le pronunce di inammissibilità hanno costituito una quota molto modesta. Se però si considera quanto sopra rilevato, e cioè che le pronunce di inammissibilità di provenienza governativa sarebbero solo il 10% laddove si scomputassero le improcedibilità, si può arrivare a ritenere che la stessa tendenza connota anche il 2015, senza soluzione di continuità.

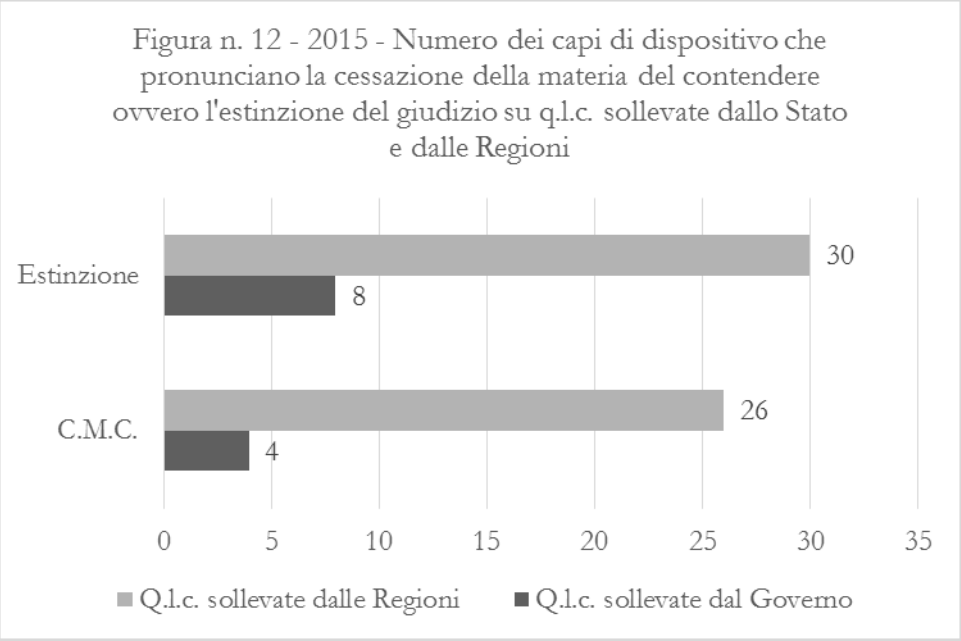


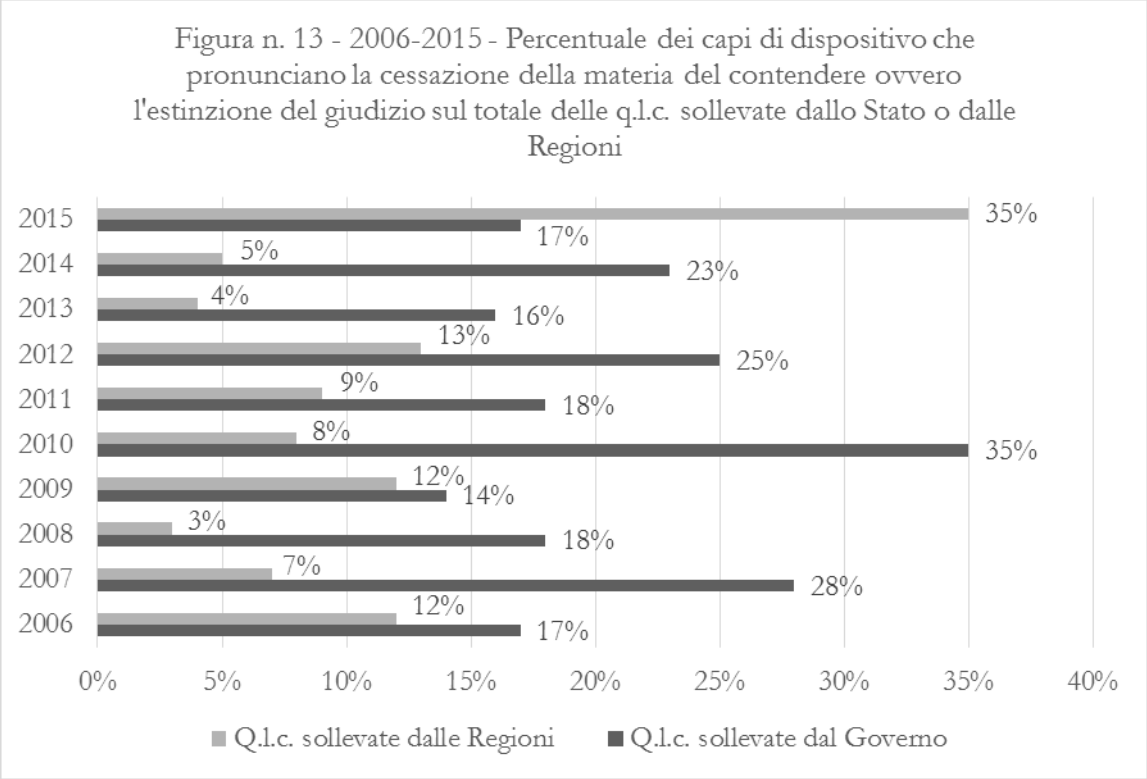


Nell'ambito dei capi di dispositivo di accoglimento, è possibile dar conto di una catalogazione per *species*, evidenziando la percentuale di casi in cui ricorrono dispositivi c.d. manipolativi (v. figura n. 11).

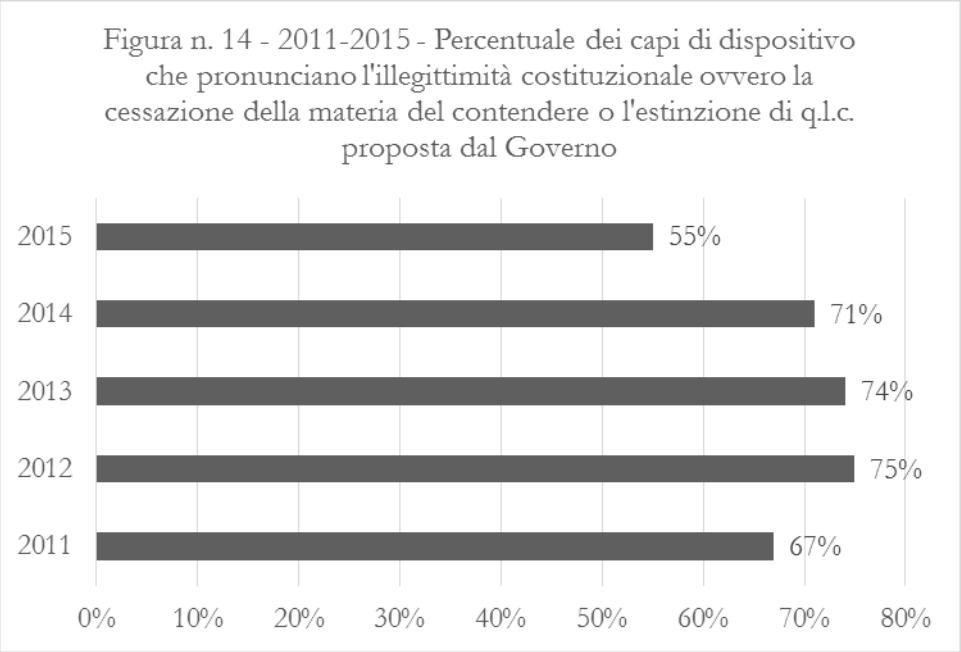


Infine, delle tre tipologie di decisioni evidenziate rimane da considerare il gruppo per lo più derivante dalla contrattazione fra Stato e Regioni, e cioè i capi di dispositivo di cessazione della materia del contendere e di estinzione del giudizio.
Per quanto riguarda il 2015, i dati in termini assoluti sono contenuti nella figura n. 12, mentre con la figura n. 13 si evidenzia l'incidenza percentuale della sommatoria dei due tipi di pronunce anche rispetto agli scorsi anni.





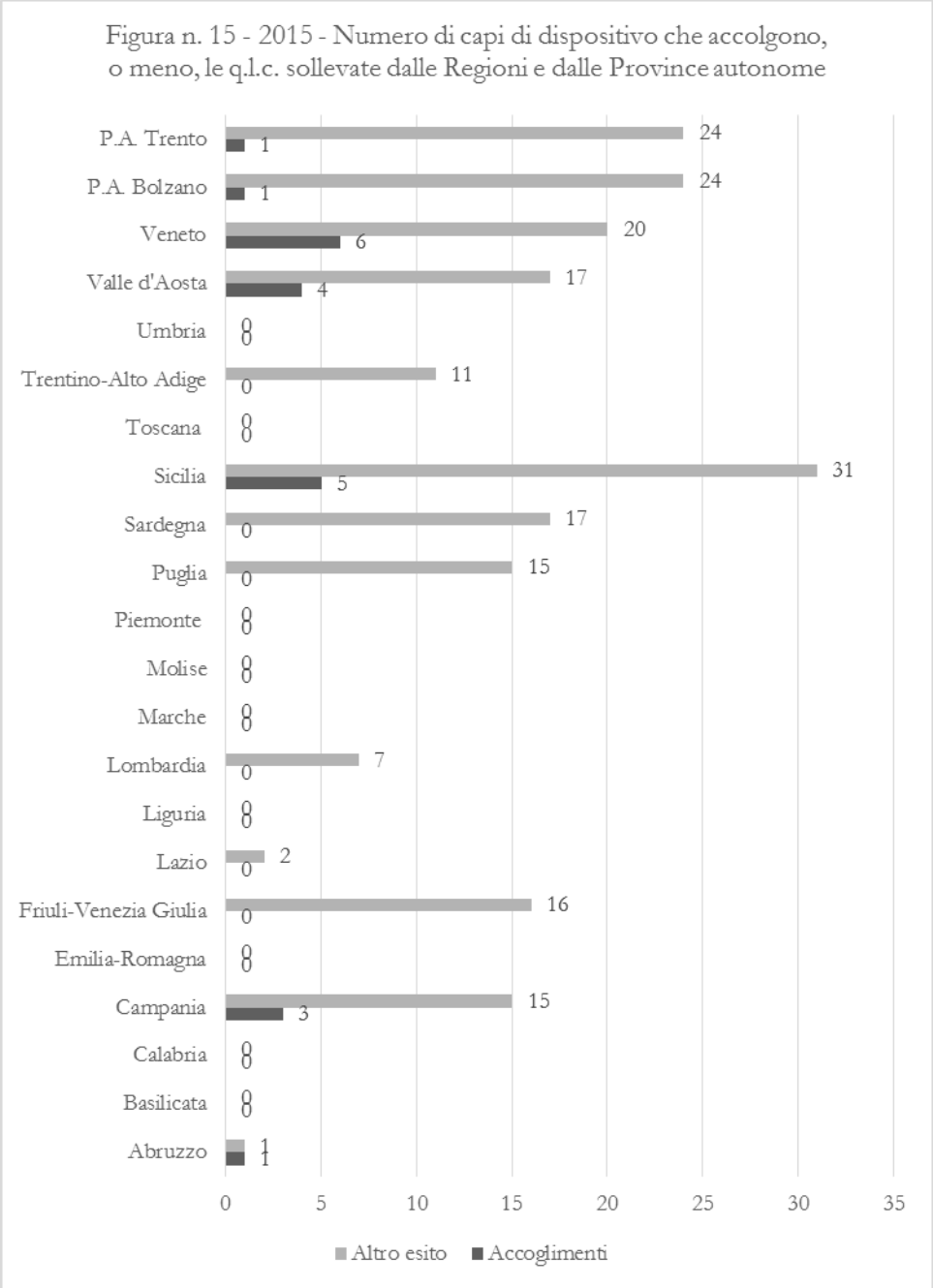
Dagli ultimi dieci anni si può riscontrare una percentuale di capi di dispositivo di cessazione della materia del contendere e di estinzione nettamente in favore del Governo (visto che di solito sono satisfattivi delle sue pretese), fatta eccezione per il 2015. L'inversione di tendenza – presumbilmente temporanea – è dovuta a quanto si rilevava in merito agli Accordi in materia di finanza pubblica, che hanno determinato il venir meno di molte impugnazioni regionali.
Tale novità ha riversato i propri effetti anche sul totale dei capi di dispositivo satisfattivi (fondatezze) e sostanzialmente satisfattivi (estinzione del giudizio e cessazione della materia del contendere) delle pretese governative, che, nel 2015, è diminuito in misura significativa (figura n. 14), pur rimanendo sopra la soglia della metà.



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.

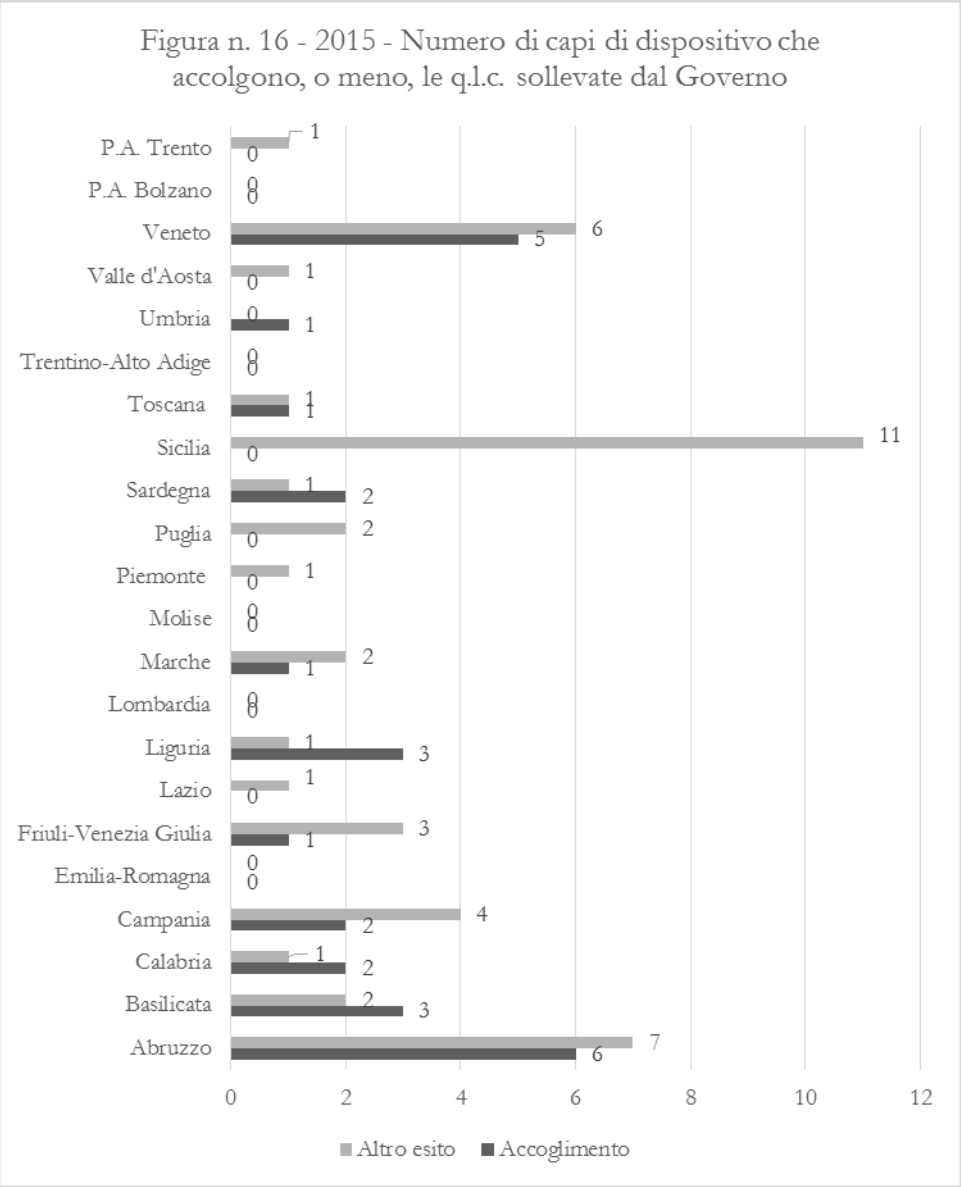
[7] In punto di metodo, bisogna precisare che il totale dei valori indicati nelle figure di questo paragrafo, se sommati, non coincidono col numero di capi di dispositivo complessivi del 2015. Il totale genera una cifra superiore in quanto è piuttosto comune che più di una Regione (o Provincia autonoma) 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.



Deve anzitutto osservarsi come, nell'anno 2015, la prevalente (o pressoché esclusiva) fonte di contenzioso costituzionale è costituita dalla Autonomie speciali.
Inoltre, nel commentare la figura che precede quanto alle *performances* delle singole Regioni, 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

[8] Si tratta delle seguenti 11 Regioni: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Toscana e Umbria.

esito. Nondimeno, dal momento che la contrattazione fra Stato e Regioni (i cui dispositivi confluiscono in "altro esito") ha determinato un esito opposto a quello consueto e, perciò – si potrebbe dire – favorevole alle Regioni, la lettura del dato deve tenere conto di questo elemento che relativizza la conclusione formalmente raggiunta.
In ogni caso – 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, inoltre, possibile osservare che, in sostanza sono prevalentemente le autonomie speciali che sono riuscite a ottenere alcuni dispositivi di accoglimento.
L'andamento del contenzioso delle singole Regioni e Province autonome nella veste di resistente è, poi, esposto nella figura n. 16.



Uno dei dati che si coglie dalla figura che precede è che alcune Regioni sono rimaste indenni (o quasi) da impugnative governative delle proprie leggi. In particolare, l'Emilia-Romagna (come nel 2013 e nel 2014) non è stata destinataria di alcuna impugnativa, né lo sono state il Molise (come nel 2014), la Lombardia, il Trentino-Alto Adige e la P.a. di Bolzano. Inoltre, contro la P.a. di Trento e

contro le Regioni Valle d'Aosta, Umbria, Toscana, Sardegna, Puglia, Piemonte, Marche Liguria, Lazio, Friuli-Venezia Giulia, Calabria e Basilicata sono state sollevate cinque o meno q.l.c.
In sostanza, un dato significativo di impugnative governative (superiore alle cinque q.l.c.) è presente solo nel caso delle Regioni Abruzzo, Campania, Sicilia e Veneto.
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.
Infine, occorre segnalare che il risultato della Regione siciliana è dovuto alle improcedibilità dei ricorsi governativi per effetto della sentenza n. 255 del 2014, che ha annullato il previgente sistema di impugnazione delle leggi regionali siciliane.

2.3. I parametri delle decisioni

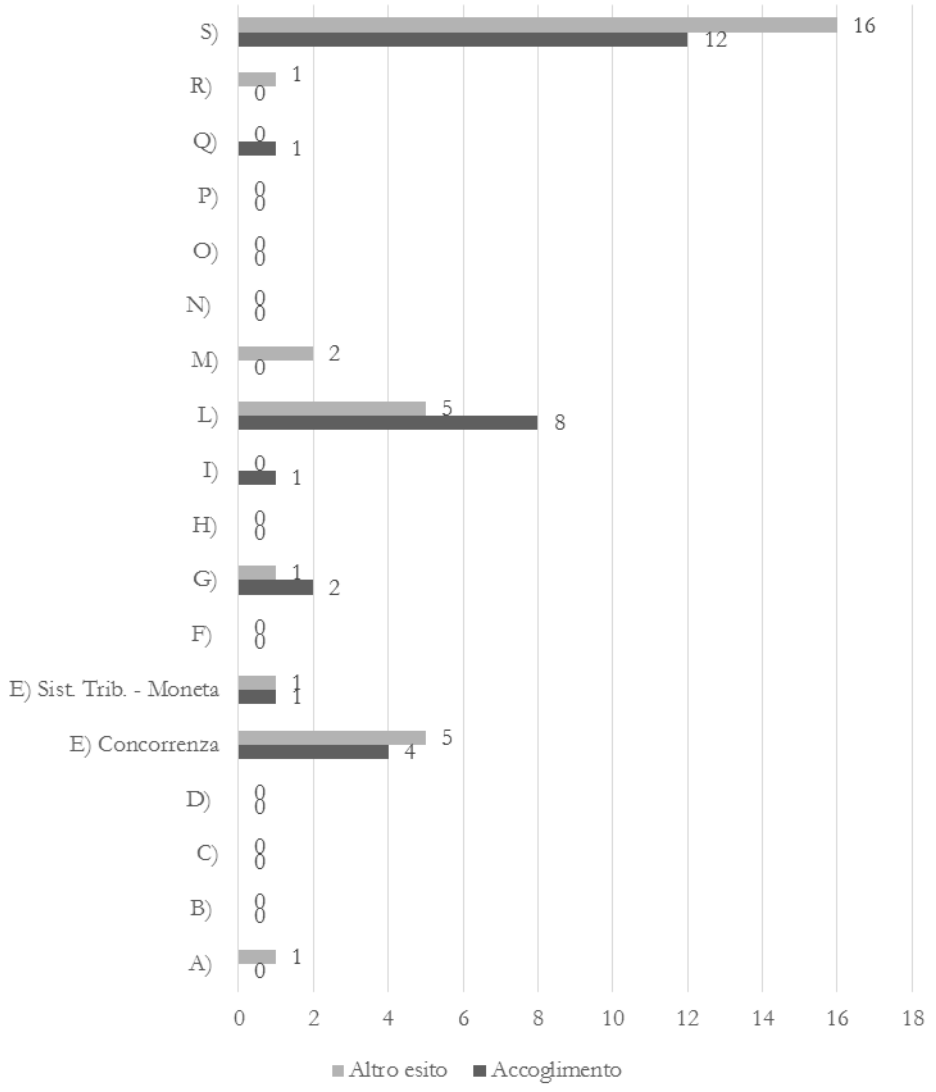
Un ulteriore dato di interesse nell'ambito del contenzioso Stato-Regioni nel giudizio in via principale è costuito dai parametri invocati dalle difese governative e regionali (o provinciali) a sostegno delle proprie impugnative.

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[9].
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), sebbene ormai "superata" in rilevanza quantitativa dalla materia dell'ordinamento civile (lett. l), la cui invocazione ha peraltro determinato più accoglimenti che altri esiti.
Nell'ambito delle materie di competenza concorrente (figura n. 18), la posizione preponderante (come nelle ultime Relazioni) continua a essere rivestita dalla materia del coordinamento della finanza pubblica. In ordine di rilevanza quantitativa, seguono poi le materie "tutela della salute"; "governo del territorio"; "professioni"; "protezione civile". Le altre competenze concorrenti, ivi inclusa "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", che negli scorsi anni aveva assunto una notevole rilevanza, 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 regionali (speciali e ordinari), dal principio della copertura delle leggi di spesa (art. 81 Cost.), dagli artt. 3; 117, comma 1 (violazione del diritto europeo); 97 Cost.

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

Figura n. 17 - 2015 - Parametri di cui all'art. 117, c. 2, Cost. invocati dal Governo, con relativo esito



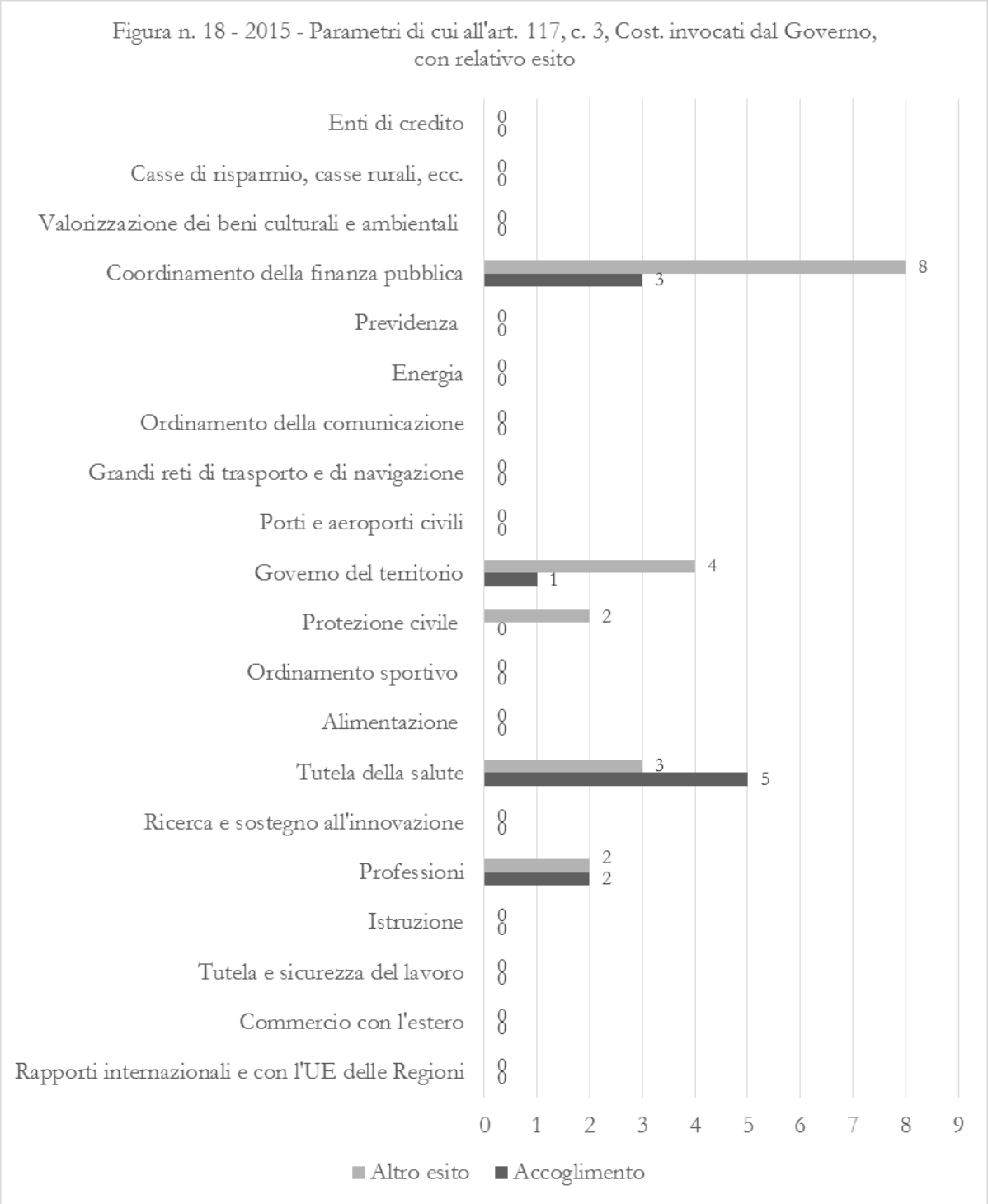
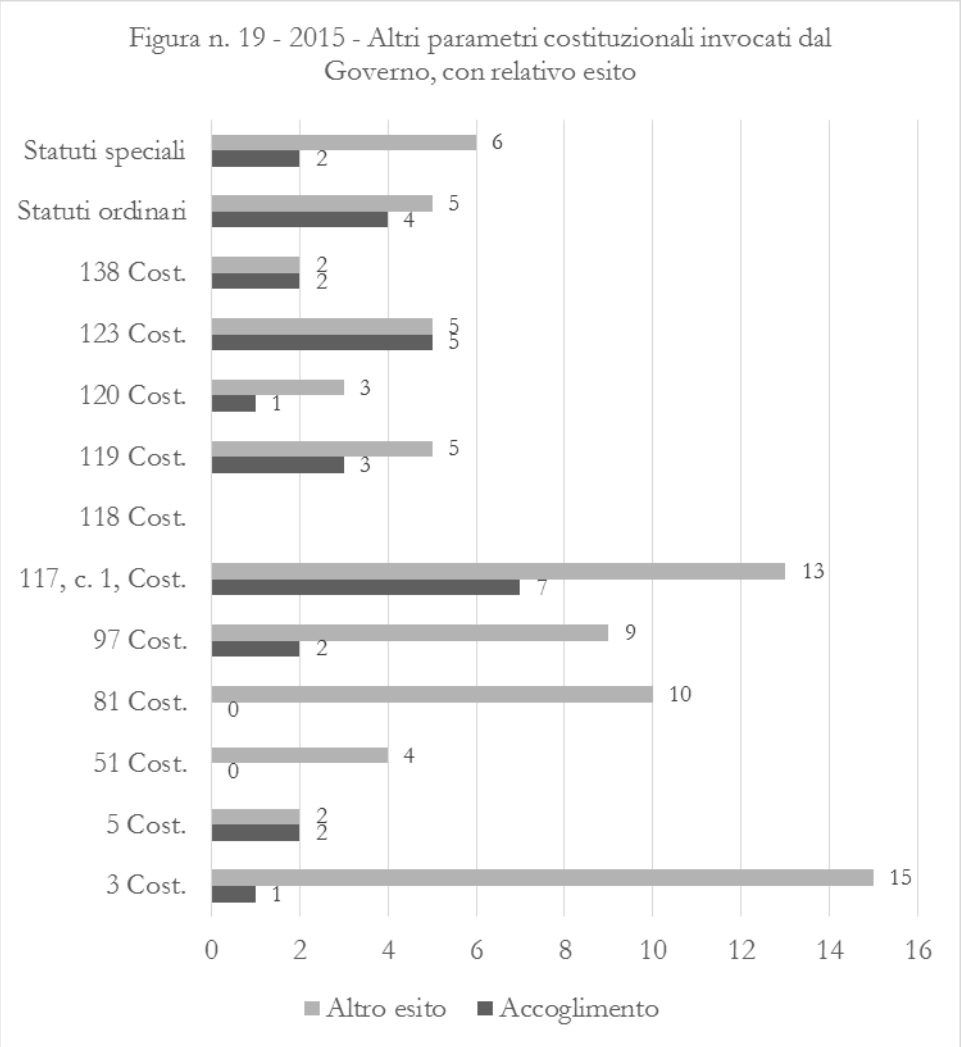


Figura n. 18 - 2015 - Parametri di cui all'art. 117, c. 3, Cost. invocati dal Governo, con relativo esito
Enti di credito
Casse di risparmio, casse rurali, ecc.
Valorizzazione dei beni culturali e ambientali
Coordinamento della finanza pubblica
Previdenza
Energia
Ordinamento della comunicazione
Grandi 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
8
3
4
1
2
0
3
5
2
2
0 1 2 3 4 5 6 7 8 9
Altro esito
Accoglimento



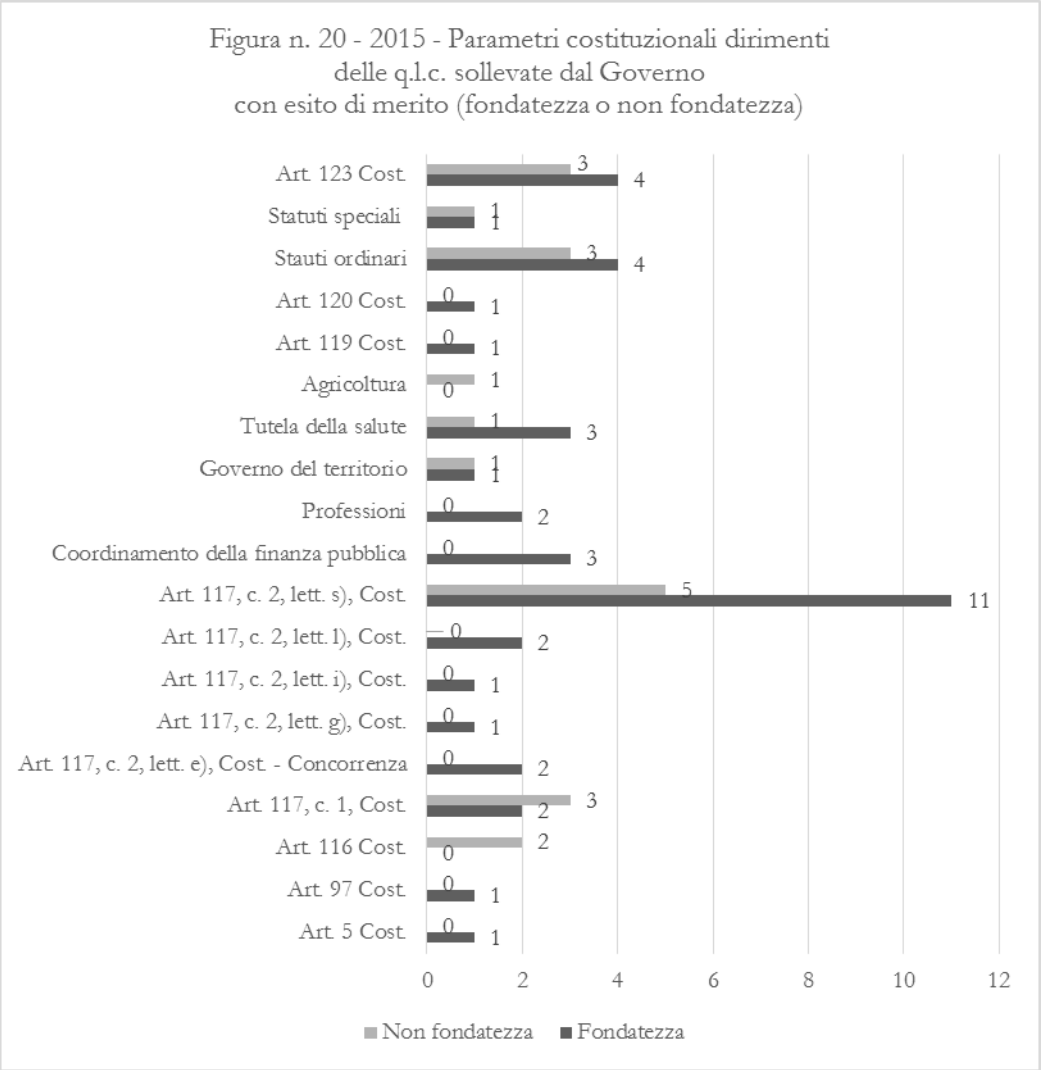
Tutti i dati sin qui esposti in merito ai parametri invocati dal Governo, per quanto indicativi, specie in riferimento alle "domande" fomulate dal Governo, soffrono comunque di un certo margine di imprecisione nel fornire l'informazione concernente l'accoglimento ovvero il mancato accoglimento. Ciò, 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

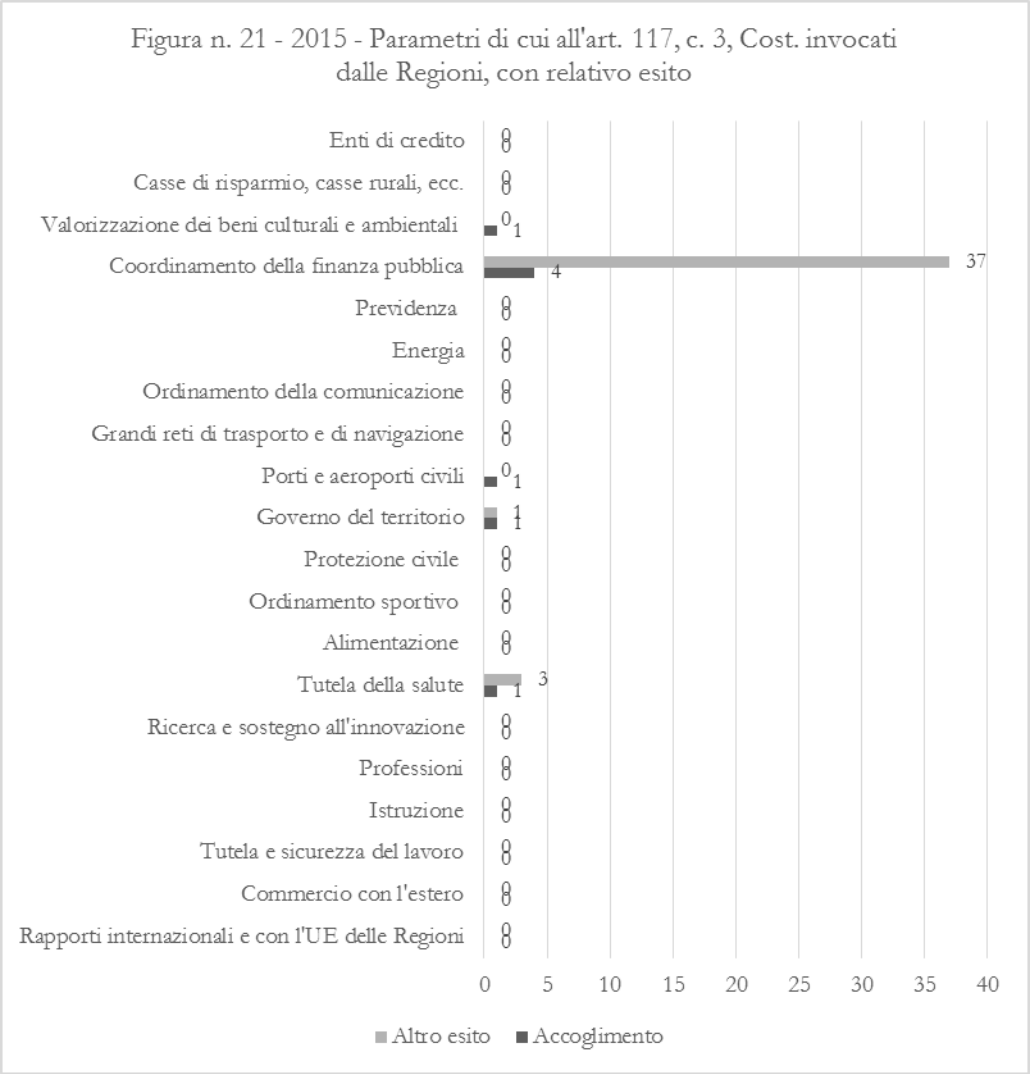
pronunciato), non altrettanto vale per le pronunce di rigetto, le quali possono essere motivate proprio nel senso di negare la sussunzione operata dal Governo, riconducendo invece la normativa impugnata sotto un altro e diverso parametro/titolo competenziale.
Il risultato di questa analisi è ricavabile dalla figura n. 20, da cui si rileva che la tutela dell'ambiente è senz'altro la materia più rilevante. Inoltre, una posizione di particolare rilevanza è assunta dagli Statuti (speciali e ordinari di cui all'art. 123 Cost.). Il coordinamento della finanza pubblica sembra invece aver avuto un'importanza liminare come parametro dirimente, ma solo in ragione dei risultati di estinzione del giudizio e di cessazione della materia del contendere cui hanno condotto i già richiamati Accordi in materia di finanza pubblica e che hanno evitato che si arrivasse a una pronuncia di merito basata su tale parametro.



2.3.2. …e 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[10].



[10] In particolare, nell'anno 2014, le Regioni e le Province autonome hanno invocato i seguenti parametri di cui all'art. 117, comma 2, Cost.: ordinamento tributario (n. 2 volte); organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (n. 8 volte); livelli essenziali delle prestazioni (n. 1 volta).

Figura n. 22 - 2015 - Parametri di cui all'art. 117, c. 4, Cost. invocati dalle Regioni, con relativo esito

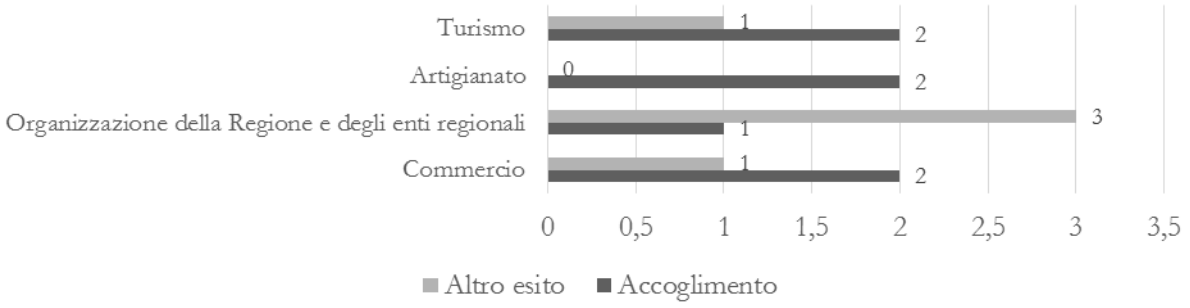
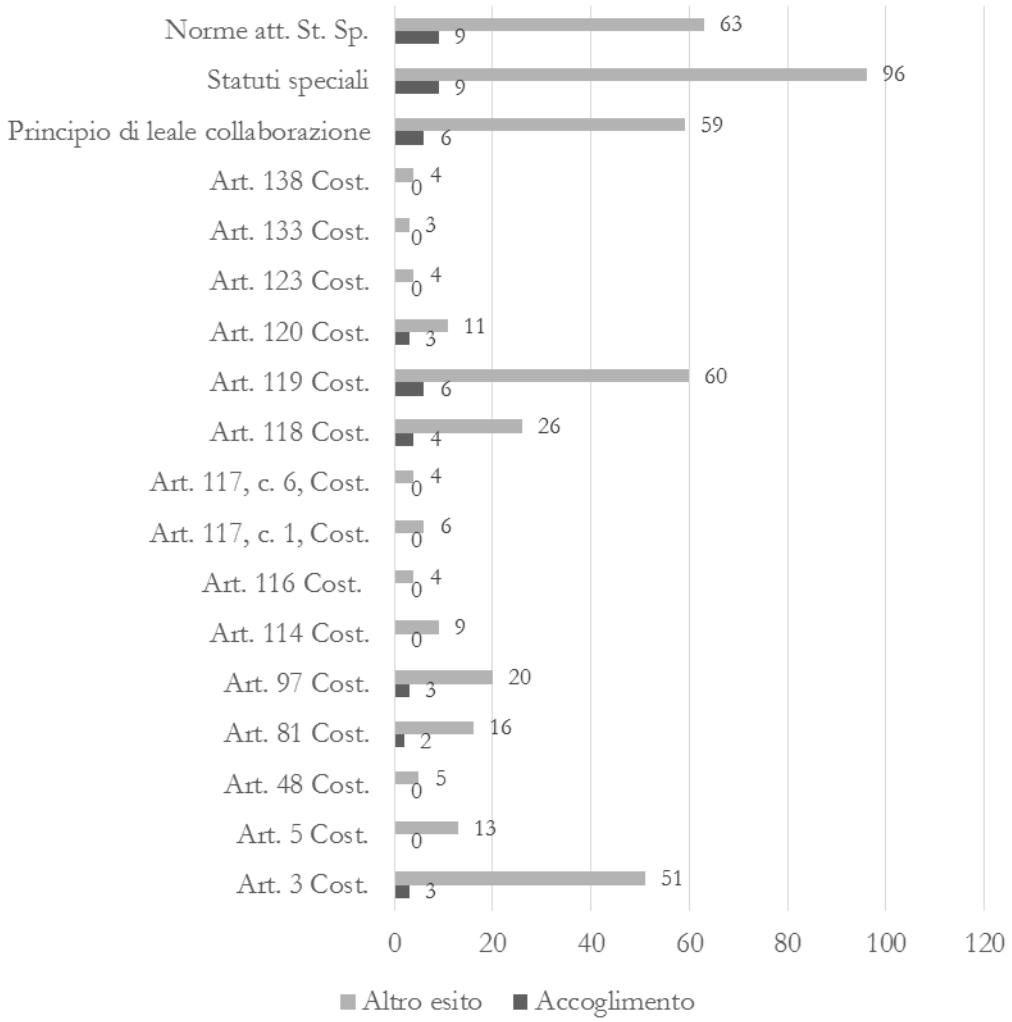
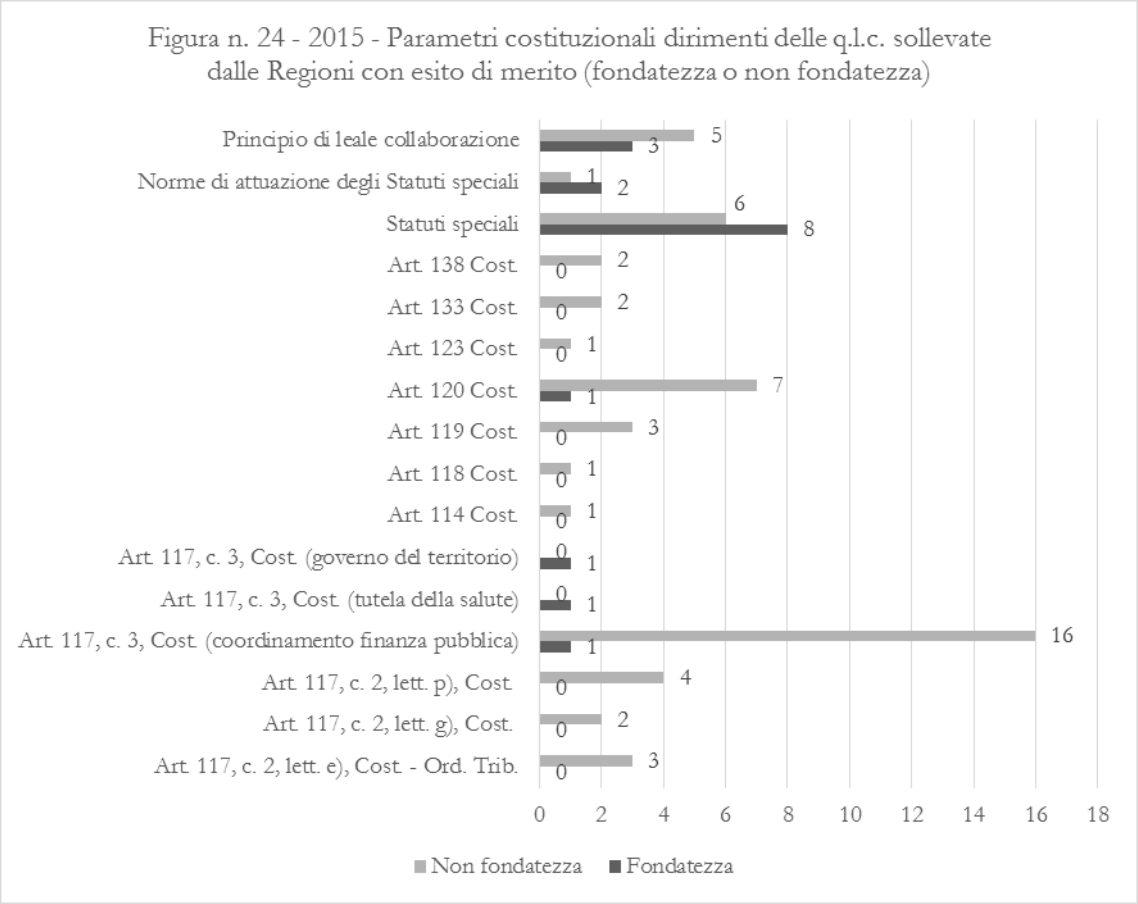


Figura n. 23 - 2015 - Altri parametri costituzionali invocati dalle Regioni e dalle Province autonome, con relativo esito



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.

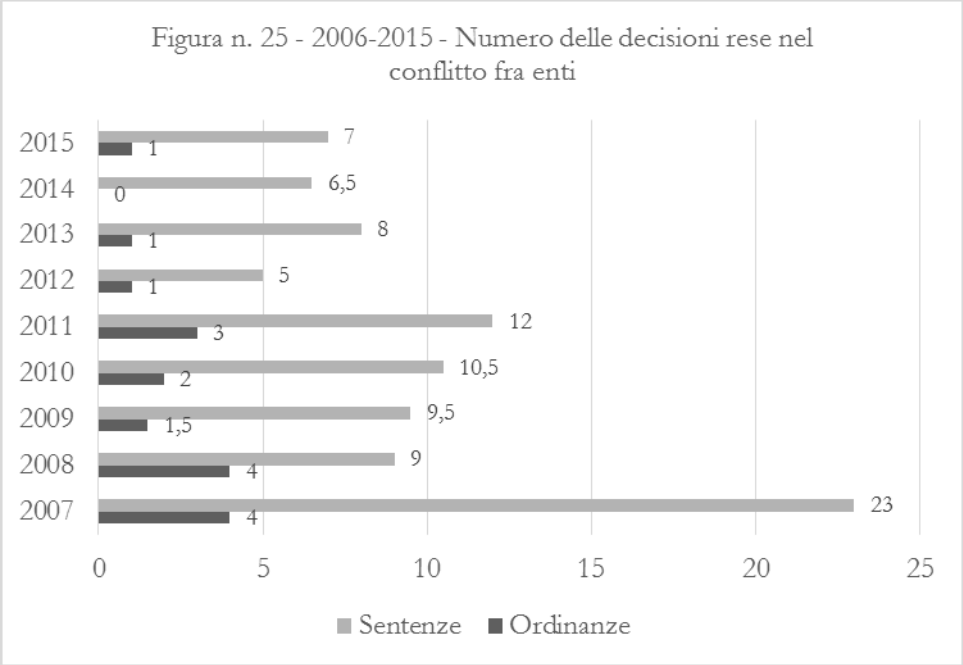
Vale invece l'opposto per gli altri parametri costituzionali (v. figura n. 23), stante la frequente (ma per lo più infruttuosa) invocazione dell'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.) regionale, delle forme speciali di autonomia (Statuti speciali e relative norme attuative) e del principio di leale collaborazione.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

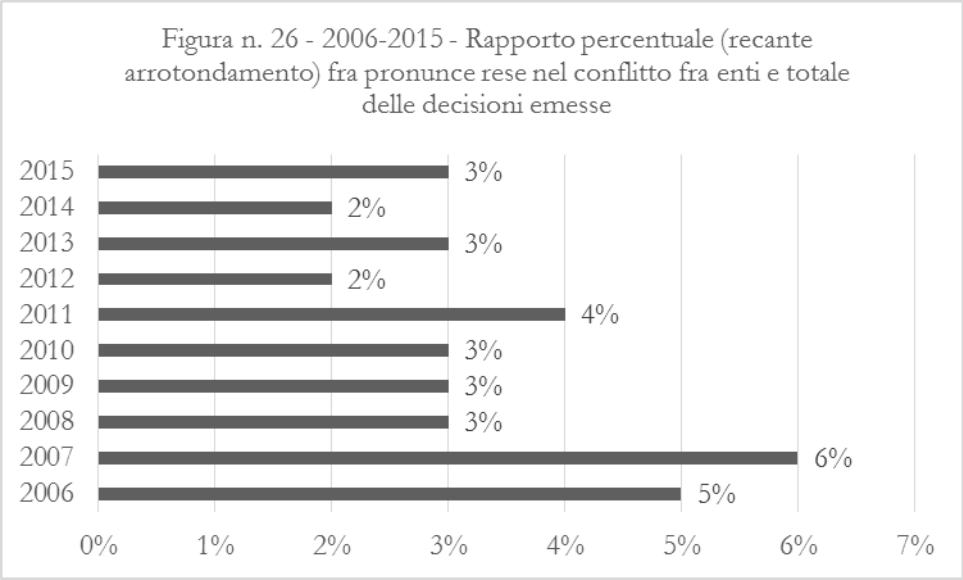


Dalla figura n. 24 si evince che il parametro dirimente più frequente (quasi sempre in senso negativo) delle q.l.c. proposte dalle Regioni è stato il coordinamento della finanza pubblica, seguito dagli Statuti speciali, dall'autonomia finanzaria regionale (art. 119 Cost.) e dal principio di leale collaborazione.

3. Dati quantitativi del conflitto tra enti

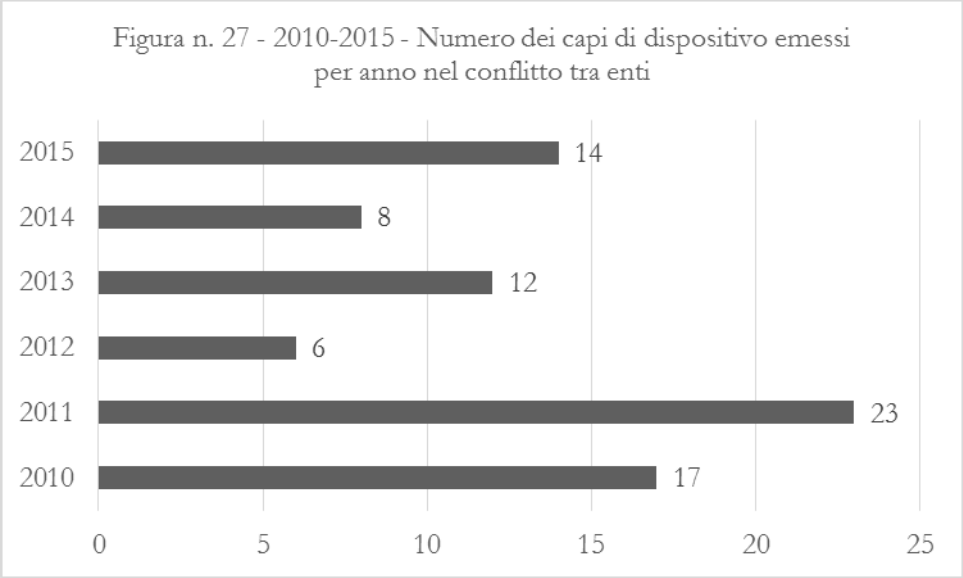
Il giudizio per conflitto fra enti continua a rappresentare una quota minima del contenzioso risolto dalla Corte costituzionale, come dimostrato dalla figura n. 25 in termini assoluti (dalla quale si evince, altresì, la tendenziale definizione di questi giudizi mediante sentenza) e dalla figura n. 26 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 attestandosi fra il 2% e il 3%.
Né tale conclusione pare posta in dubbio se si guarda al numero di capi di dispositivo complessivamente recati dalle decisioni rese nel conflitto intersoggettivo (v. figura n. 27)[11].

[11] 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.

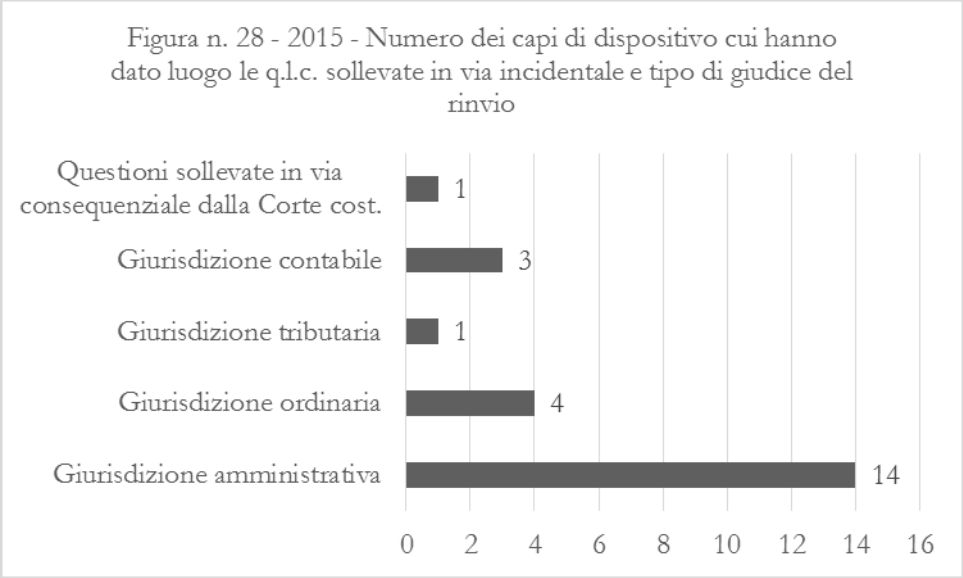


Se si considera che dal 2006 al 2015, nel giudizio in via principale, non si è mai scesi al di sotto dei 178 dispositivi del 2008, si può agevolmente percepire la scarsa rilevanza del conflitto intersoggettivo. Peraltro, si segnala che, nella giurisprudenza del 2015, si registra un solo caso di conflitto sollevato dal Governo (sentenza n. 84). In tutti gli altri casi, sono state sempre le Regioni o le Province autonome a promuoverli.
I 14 capi di dispositivo del 2015 hanno avuto ad oggetto atti provenienti dall'Amministrazione centrale dello Stato (3/14), atti provenienti dalle giurisdizioni e, in particolare, da quella contabile (10/14) e in un solo caso un atto regionale (d.g.r.).
Coi 13 capi di dispositivo di provenienza regionale è stata dichiarata (1) sei volte l'inammissibilità; (2) una volta la non fondatezza; (3) cinque volte la fondatezza della questione; (4) una volta l'estinzione del giudizio. 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.

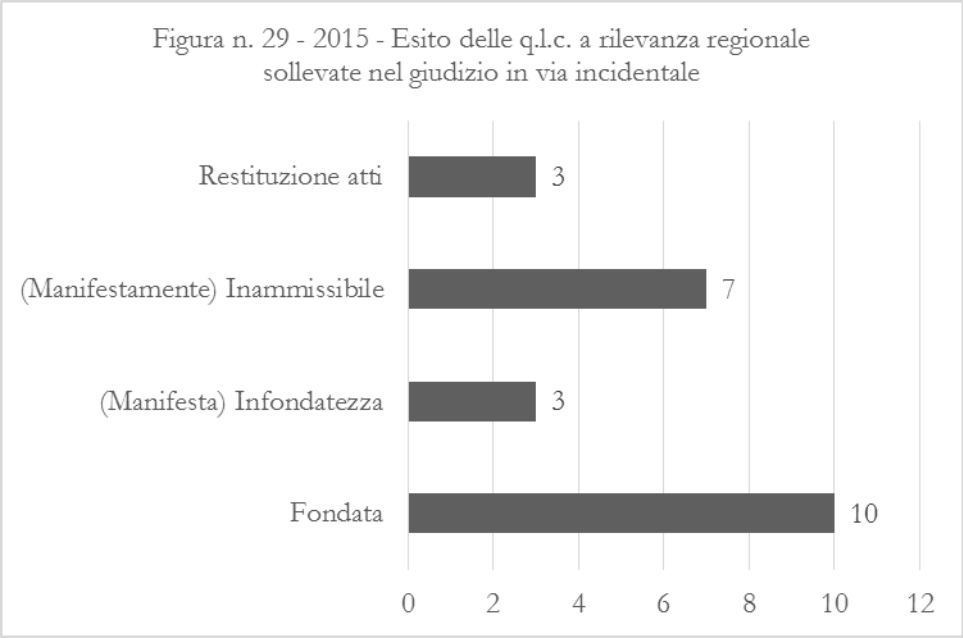
4. Dati quantitativi del giudizio in via incidentale a rilevanza regionale

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 2015, vi sono state 18 pronunce (10 sentenze e 8 ordinanze) che hanno avuto ad oggetto questioni attinenti al riparto delle competenze fra Stato e Regioni[12]. Esse hanno dato luogo a un totale di 23 capi di dispositivo, tutti aventi ad oggetto normative regionali.
Nella figura che segue (n. 28), si indica la tipologia dei giudici *a quibus* remittenti, la quale mostra la notevole rilevanza del numero di q.l.c. sollevate dalle giurisdizioni amministrative.

[12] Si tratta delle sentt. nn. 33, 34, 47, 58, 120, 181, 188, 193, 206, 228, nonché delle ordd. nn. 35, 39, 102, 112, 133, 136, 183, 266.



In riferimento alla tipologia delle decisioni, dalla figura che segue (n. 29), si può notare come una rilevante parte delle decisioni emesse nel giudizio in via incidentale "a rilevanza regionale" sia di fondatezza delle questioni sollevate.
Nel giudizio in via incidentale non vi è luogo per pronunce di estinzione del giudizio, in quanto non è disponibile dalle parti.



Si segnala, infine, che 13 dei complessivi 23 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 (10 casi su 13).

CAPITOLO II – PROFILI PROCESSUALI

SOMMARIO: 1. Profili processuali della giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale. Giudizio in via principale. – 1.1. I vizi che determinano l'inammissibilità del ricorso. Il rapporto tra il ricorso e la delibera recante la determinazione all'impugnazione. – 1.2. *Segue*. La notifica e il deposito del ricorso. Il deposito dell'atto di costituzione in giudizio. – 1.3. *Segue*. Il contenuto necessario del ricorso. La carenza di argomentazione. – 1.4. *Segue*. Le parti del giudizio in via principale e l'oggetto della questione di legittimità costituzionale. – 1.5. *Segue*. Il parametro della questione di legittimità costituzionale. – 1.6. *Segue*. L'interesse ad agire quale condizione per l'ammissibilità della questione. – 1.7. La persistenza dell'interesse a ricorrere: la cessazione della materia del contendere e l'estinzione del giudizio. – 1.7.1. La "contrattazione" fra Stato e Regioni. – 1.7.2. Casistica della "contrattazione" fra Stato e Regioni. – 2. Brevi cenni ai profili processuali del conflitto di attribuzione fra enti emersi nella giurisprudenza costituzionale 2015.

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 2015. 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 2015 all'esito di giudizi in via principale.

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

Il rapporto tra il ricorso e la delibera recante la determinazione all'impugnazione è regolato dagli artt. 31-33 della legge n. 87/1953. In particolare, per quanto concerne l'impugnativa di uno Statuto regionale o di una legge regionale da parte dello Stato, l'art. 31, comma 3, prescrive che "la questione di legittimità costituzionale è sollevata, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, anche su proposta della Conferenza Stato-Città e autonomie locali, dal Presidente del Consiglio dei ministri mediante ricorso diretto alla Corte costituzionale e notificato, entro i termini previsti dal presente articolo, al Presidente della Giunta regionale".
Nella prassi, la deliberazione del Consiglio dei ministri richiama la relazione del Ministro per gli affari regionali, che assume pertanto, in via di fatto, il ruolo di atto fondamentale, come ribadito nella sentenza n. 8 (*C.i.d.*, par. 2), in cui è stato precisato che "deve sussistere corrispondenza tra la determinazione all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto di impugnazione (*ex plurimis*, sentenza n. 149 del 2012), e che (nel caso di specie) la relazione ministeriale, integralmente recepita dalla deliberazione del Consiglio dei ministri, non afferma in modo esplicito che le censure sono rivolte unicamente a(d una) parte della disposizione". Nondimeno, "la formulazione della censura (…), correlata ai parametri invocati ed alle norme interposte, lascia intendere, con sufficiente chiarezza, che le questioni sono limitate alle prestazioni

afferenti alla compartecipazione alla spesa sanitaria", con conseguente rigetto dell'eccezione d'inammissibilità.
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. 153 viene ribadito tale principio: secondo la Corte, "l'esigenza che le impugnazioni regionali di leggi dello Stato siano promosse dal Presidente della Giunta regionale, previa deliberazione della Giunta stessa, ai sensi dell'art. 32, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), risulterebbe infatti elusa, se si ammettesse che il ricorso del Presidente possa denunciare vizi diversi da quelli prefigurati nella delibera della Giunta che autorizza la presentazione dell'impugnazione in via principale (sentenza n. 180 del 1980)".
In maniera non dissimile, viene affermato nella sentenza n. 55 che "la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale deve sussistere, a pena d'inammissibilità, una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto di impugnazione (ex plurimis, sentenza n. 309 del 2013)". In tale caso, la Corte ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso a causa di una difformità tra i due atti.
Ancora, nella sentenza n. 250, la Corte ha dichiarato inammissibili due q.l.c. sollevate dalla Regione ricorrente, poiché "esse sono state svolte solo nel ricorso introduttivo senza che a loro sostegno sussista la volontà della Giunta di promuoverle, in quanto la delibera con la quale l'organo esecutivo della Regione ha disposto la proposizione del ricorso non fa cenno alle questioni stesse".

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

Come è ben noto, dalla revisione costituzionale del Titolo V, i termini per ricorrere contro una legge statale (da parte di una Regione o di una Provincia autonoma) e contro una legge regionale (da parte del Governo o di un'altra Regione) sono simmetrici e ammontano, perciò, in entrambi i casi a sessanta giorni dalla data di pubblicazione della legge (v. art. 127 Cost. e artt. 31-33 della l. n. 87/1953). A partire dalla sentenza n. 255 del 2014, la simmetria processuale è stata altresì estesa nei confronti della Regione Siciliana, con la conseguenza che i ricorsi promossi in conformità al previgente regime previsto dallo Statuto speciale sono tutti destinati alla dichiarazione di improcedibilità (in questo senso, nel 2015, v. le ordinanze nn. 105, 111, 123, 160, 163, 166, 167, 175, 177, 204 e 265).
Una volta notificato, ai sensi del comma 4 dell'art. 31 della L. n. 87/1953, "il ricorso deve essere depositato nella cancelleria della Corte costituzionale entro il termine di dieci giorni dalla notificazione".
Dal canto proprio, la parte convenuta ha l'onere di costituirsi in giudizio ai sensi dell'art. 19 delle Norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale. In particolare, è stabilito che "la parte convenuta può costituirsi in cancelleria entro il termine perentorio di trenta giorni dalla scadenza del termine stabilito per il deposito del ricorso, con memoria contenente le conclusioni e l'illustrazione delle stesse".
Principio, questo, che la Corte ha ribadito nella sentenza n. 50, in cui la Corte, con riguardo alla costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei Ministri avverso la regione Lombardia, ha ribadito che tale atto "va dichiarato inammissibile, perché proposto oltre il termine perentorio di cui all'art 19, terzo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti la Corte costituzionale, risultando depositato il 22 luglio 2014 e, quindi, il 31° giorno successivo alla scadenza del termine

medesimo stabilito per il deposito del ricorso principale". Un'analoga dichiarazione di inammissibilità ricorre nella sentenza n. 82 (*C.i.d.*, par. 1) nonché, con riferimento a nuove censure, ulteriori rispetto a quelle già introdotte con il ricorso introduttivo, nella sentenza n. 153 (*C.i.d.*, par. 1.3).

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

Nel corso dell'anno 2015, la Corte costituzionale ha ampiamente confermato la propria giurisprudenza sui contenuti necessari dei ricorsi e sui *requisiti di chiarezza e completezza* richiesti per la valida proposizione di una questione di legittimità costituzionale in via principale.
Infatti, è principio consolidato nella giurisprudenza costituzionale, ribadito nella sentenza n. 82, che il ricorso in via principale, "deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione e che, inoltre, deve contenere una argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale, giacché l'esigenza di una adeguata motivazione a supporto della impugnativa si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti rispetto a quelli incidentali (ex plurimis, sentenza n. 259 del 2014)".
Nello stesso senso, può essere menzionata la sentenza n. 153, con cui la Corte ha affermato che "è evocata in modo cumulativo, generico e indistinto una pluralità di norme costituzionali (in particolare, la Regione prospetta la violazione degli artt. 3, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost.), senza che vengano specificate le ragioni del contrasto delle disposizioni impugnate con ciascuno dei parametri citati. Secondo la giurisprudenza di questa Corte, il ricorso in via principale non può limitarsi a indicare «le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità» (sentenza n. 450 del 2005), ma deve contenere, per superare lo scrutinio di ammissibilità, anche una argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità, posto che l'impugnativa deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva (sentenze n. 315 del 2009, n. 322 del 2008, n. 38 del 2007 e n. 233 del 2006)".
In applicazione del riportato orientamento, la Corte, nella decisione n. 60, ha dichiarato inammissibile un ricorso statale che trascurava di tenere conto delle modifiche del contesto normativo in cui si inseriva la disposizione impugnata: pertanto, il ricorso è stato dichiarato inammissibile per insufficiente e inadeguata motivazione derivante da una erronea e incompleta ricostruzione del quadro normativo.
Un caso di particolare interesse è, poi, costituito dalla sentenza n. 82, in cui la Corte ha statuito che "non è possibile considerare in modo atomistico singole disposizioni incidenti su entrate tributarie delle Regioni, senza valutare nel suo complesso la manovra fiscale entro la quale esse trovano collocazione, ben potendosi verificare che, per effetto di plurime disposizioni, contenute nella stessa legge oggetto di impugnazione principale, o in altre leggi dirette a governare la medesima manovra, il gettito complessivo destinato alla finanza regionale non subisca riduzioni (ex plurimis, sentenza n. 26 del 2014). (…) La censura è dunque inammissibile per insufficienza della motivazione e incompleta ricostruzione del quadro normativo (ex plurimis, sentenza n. 165 del 2014)".
Secondo la sentenza n. 131, una siffatta quantificazione del minor gettito non è invece richiesta quando si "lamenta la violazione di principi stabiliti nello statuto di autonomia e nelle relative norme di attuazione in merito alla riserva all'erario delle entrate riscosse nel territorio regionale".
Sempre in materia di finanza pubblica, può menzionarsi la decisione n 155, in cui la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili una serie di ricorsi, tutti proposti dalle autonomie speciali. In particolare, il giudice delle leggi ha, nella sostanza, riconosciuto la pregevolezza delle

doglianze regionali nei confronti della normativa statale impugnata. Cionondimeno, ha ritenuto la dichiarazione di inammissibilità l'unica via concretamente percorribile, in quanto "la ritenuta inammissibilità delle questioni deriva dall'impossibilità per questa Corte di esercitare una supplenza, dettando relazioni finanziarie alternative a quelle adottate dallo Stato in difformità dallo schema costituzionale precedentemente richiamato, considerato che il compito del bilanciamento tra i valori contrapposti della tutela delle autonomie speciali e dell'equilibrio di bilancio grava direttamente sul legislatore, mentre a questa Corte spetta valutarne a posteriori la correttezza".
Quanto all'ammissibilità del ricorso *per relationem*, può essere citata la sentenza n. 19. Nel caso di specie, secondo la Corte costituzionale, le censure proposte dalla regione Valle d'Aosta avverso la legge di stabilità 2012 "sono espresse nel ricorso in relazione a «tutti i motivi già fatti valere con riferimento all'art. 7 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 […] da intendersi in questa sede integralmente trascritti». In tale maniera esse sono dedotte in modo puramente assertivo ed, in conformità alla costante giurisprudenza (costituzionale), non può valere a colmare l'anzidetta lacuna il semplice rinvio ad un precedente atto.
Una tale motivazione dell'odierno ricorso, esclusivamente per relationem, ne comporta, per ciò stesso, l'inammissibilità (sentenze n. 68 del 2011, n. 40 del 2007, per tutte)» (sentenza n. 175 del 2014)". Nello stesso senso, si veda anche la sentenza n. 46.
Va, inoltre, tenuto conto che la Corte ritiene ammissibili questioni formulate sulla base di una delle possibili interpretazioni della disposizione impugnata, come ribadito nella sentenza n. 131 (*C.i.d.*, par. 2.1), secondo cui "il giudizio in via principale, a differenza del giudizio in via incidentale, può concernere questioni sollevate sulla base di interpretazioni prospettate dal ricorrente come possibili (sentenze n. 255 del 2013, n. 228 del 2003, n. 412 del 2001, n. 244 del 1997 e n. 242 del 1989) e sempre che, come in questo caso, sia raggiunta la «soglia minima di chiarezza e completezza» (sentenze n. 255 e n. 187 del 2013). Più precisamente, le interpretazioni prospettate dal ricorrente non devono essere implausibili o irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate, così da farle ritenere del tutto astratte o pretestuose (sentenze n. 228 del 2003, n. 412 del 2001, n. 244 del 1997 e n. 242 del 1989), ciò in quanto «il giudizio di legittimità costituzionale proposto in via principale non può essere azionato con la sola finalità di definire un mero contrasto sulla interpretazione della norma» (sentenza n. 412 del 2001). Nella specie la ricorrente ha certamente prospettato una interpretazione non implausibile delle disposizioni impugnate, traendo argomenti circa l'applicabilità della disposizione oggetto di giudizio dalla mancanza di una clausola di salvaguardia e dalla relazione tecnica allegata al provvedimento, così da escludere che l'odierno giudizio principale sia stato azionato con la sola finalità di definire un contrasto interpretativo".
Nello stesso senso, si segnala la sentenza n. 245 (*C.i.d.*, par. 2.1).
Inoltre, nella sentenza n. 246, si è ribadito che "non costituisce motivo di inammissibilità neppure l'impugnazione in via cautelativa delle norme in esame. Infatti, la prospettazione in termini dubitativi dell'effettiva applicabilità di tali norme alla Regione non comporta, nei giudizi in via principale, l'inammissibilità delle questioni sollevate (ex plurimis, sentenze n. 23 del 2014 e n. 62 del 2012)".
Con la sentenza n. 153 , *C.i.d.*, par.5, la Corte ha, invece, ribadito l'inammissibilità di una q.l.c. proposta in caso di mancato esperimento del tentativo di interpretazione conforme a Costituzione, riaffermando un principio solido nella propria giurisprudenza per il quale "di una disposizione legislativa non si pronuncia l'illegittimità costituzionale quando se ne potrebbe dare un'interpretazione in violazione della Costituzione, ma quando non se ne può dare un'interpretazione conforme a Costituzione".
Nella tabella che segue viene dato conto di tutte le altre pronunce del 2015 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. 19 (*C.i.d.*, par. 10)	Stato	X	
Sent. n. 54 (*C.i.d.*, par. 2)	Liguria		X
Sent. n. 60 (*C.i.d.*, par. 3)	Basilicata	X	
Sent. n. 82 (*C.i.d.*, par. 5-6)	Stato	X	
Sent. n. 117 (*C.i.d.*, par. 5)	Campania		X
Sent. n. 125 (*C.i.d.*, par. 6.2)	Stato	X	
Sent. n. 131 (*C.i.d.*, par. 2.1)	Stato		X
Sent. n. 142 (*C.i.d.*, par. 2.2)	Valle d'Aosta		X
Sent. n. 153 (*C.i.d.*, par. 5)	Stato	X	
Sent. n. 179 (*C.i.d.*, par. 1.2)	Marche		X
Sent. n. 196 (*C.i.d.*, par. 2)	Stato	X	
Sent. n. 196 (*C.i.d.*, par. 2.3)	Stato		X
Sent. n. 218 (*C.i.d.*, par. 2)	Stato		X
Sent. n. 233 (*C.i.d.*, par. 2)	Toscana	X	
Sent. n. 238 (*C.i.d.*, par. 4.2)	Stato	X	
Sent. n. 246 (*C.i.d.*, par. 5)	Stato		X
Sent. n. 251 (*C.i.d.*, par. 3)	Stato	X	
Sent. n. 252 (*C.i.d.*, par. 2-3)	Stato	X	
Sent. n. 254 (*C.i.d.*, par. 4)	Stato	X	
Sent. n. 273 (*C.i.d.*, par. 2.3)	Stato	X	X

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

Per consolidata giurisprudenza, il giudizio di costituzionalità delle leggi in via d'azione si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle rispettive posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche di fronte alla Corte in via incidentale. Dacché deriva l'inammissibilità di qualunque intervento spiegato da soggetti terzi rispetto a quelli titolari di potestà legislativa, come ribadito, nel corso del 2015, dalle decisioni nn. 31, 118 e 251 e dalle ordinanze ivi allegate.
Possono costituire oggetto delle questioni di legittimità costituzionale proposte in via principale gli atti legislativi, statali o regionali, oppure le delibere statutarie ai sensi dell'art. 123 Cost. Nessun altro tipo di atto o "comportamento" può entrare nel *thema decidendum* del giudizio in via principale.
In linea di principio, l'intervenuta abrogazione della norma oggetto della q.l.c. non è di per sé in grado di determinare la conseguenza di far venir meno l'oggetto del giudizio (con l'eccezione di quanto rilevato in relazione alla cessazione della materia del contendere; v. Cap. II, par. 1.7).
Da questo punto di vista, un caso di particolare interesse è costituito dalla sentenza n. 117, in cui la q.l.c. è dichiarata inammissibile, poiché la norma impugnata è priva di attitudine lesiva. "Essa, infatti, interviene su una disposizione regionale che deve già ritenersi abrogata in forza dell'art. 4 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di

professioni, ai sensi dell'articolo 1 della L. 5 giugno 2003, n. 131), con il quale sono stati modificati i principi fondamentali relativi all'accesso alle professioni. (…) Sulla base del nuovo principio fondamentale della materia così enunciato, spetta perciò solo alla legge dello Stato, e nei casi specificamente indicati, la determinazione dei requisiti di accesso alle professioni, con conseguente abrogazione della previgente normativa regionale, come è previsto dall'art. 10 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, recante «Costituzione e funzionamento degli organi regionali» (sentenza n. 223 del 2007)".
D'altro canto, la Corte, nella sentenza n. 118, ha ribadito che è ammissibile un'impugnazione in via principale "indipendentemente dagli effetti concretamente prodotti. La brevità del termine entro il quale deve essere promosso il ricorso – sessanta giorni dalla pubblicazione dell'atto regionale o statale, ai sensi dell'art. 127 Cost. – connota questo tipo di giudizio come un giudizio successivo e astratto: successivo, perché verte su un atto già perfezionato e pubblicato; astratto, perché si instaura in un momento in cui l'applicazione dell'atto può non avere avuto ancora luogo, specie nei casi in cui essa richieda lo svolgimento di procedimenti complessi o l'istituzione di nuove strutture organizzative. Pertanto, la pubblicazione di una legge, che, come nel caso in esame, si ritenga eccedere dalle competenze costituzionali della Regione, ne consente l'impugnazione da parte dello Stato, a prescindere dalla produzione di effetti concreti e dalla realizzazione di conseguenze pratiche (sentenze n. 45 del 2011, n. 407 del 2002, n. 332 del 1998)".
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. 44, in cui la Corte ha deciso, accogliendola, una impugnazione governativa proposta avverso un'intera legge dell'Abruzzo per essere stata approvata in regime di *prorogatio* senza che ne ricossero i presupposti. In particolare, il giudice delle leggi ha affermato che, "mentre è inammissibile l'impugnazione di un'intera legge attraverso generiche censure che non consentano di individuare la questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità, è, al contrario, consentita l'impugnativa di intere leggi caratterizzate da norme omogenee, tutte coinvolte dalle censure medesime (ex plurimis, sentenza n. 201 del 2008).
Nella fattispecie è evidente come la prima delle censure mosse dal ricorrente accomuni tutte le disposizioni della legge impugnata, omogenee sotto il profilo della dedotta assenza dei presupposti previsti dallo statuto regionale per il legittimo esercizio della funzione legislativa in regime di prorogatio". Nello stesso senso, si vedano le sentenze n. 81 e 158.
La Corte ha, altresì, dichiarato, nella sentenza n. 195, ammissibile la q.l.c. proposta su un'intera legge a prescindere da ipotesi di *prorogatio*, ribadendo che "nel caso di specie non si riscontra alcun vizio di genericità, dato che il contenuto della legge si esaurisce nel primo articolo e riguarda la prestazione o il diniego del consenso al trapianto di organi post mortem".

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 2015, fra cui la sentenza n. 89, in cui la Corte, in via preliminare ha dichiarato l'inammissibilità delle censure di violazione degli artt. 97, primo comma, e 81, sesto comma, Cost., parametri che non rientrano nel Titolo V della Costituzione. Invero, "le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni (sentenze n. 8 del 2013 e n. 199 del 2012) e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una possibile ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione (sentenze n. 229 del 2013 e n. 33 del 2011). Nella specie, queste condizioni di ammissibilità non sono soddisfatte, attesa la genericità del riferimento alla lesione dei principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche, a cui sarebbero preordinate le norme costituzionali invocate". Nello stesso senso, v. le decisioni nn. 64, *C.i.d.*, par. 4; 140, *C.i.d.*, par. 5; 151, *C.i.d.*, par. 2; 153, *C.i.d.*, par. 4; 189, *C.i.d.*, par. 2.1; 218, *C.i.d.*, par. 4; 251, *C.i.d.*, par. 4.
Inoltre, occorre ricordare che l'allegazione del parametro costituzionale di riferimento è soggetta ad alcune regole ulteriori in ipotesi specifiche.
È 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 2015, il principio è stato ribadito con la sentenza n. 89, in cui la Corte ha accolto un'eccezione di inammissibilità di q.l.c. sollevata dalla Regione Siciliana, poiché "il ricorso non offre argomenti circa la prevalenza delle disposizioni costituzionali rispetto ai parametri statutari, e non si sofferma, neppure sull'aspetto delle attribuzioni competenziali della norma impugnata" (sullo stesso tema, v. le decisioni nn. 142, *C.i.d.*, par. 2.1; 254, *C.i.d.*, par. 5).
Allo stesso modo, è onere del ricorrente, a pena di inammissibilità della questione proposta, l'allegazione del parametro interposto nel caso in cui venga invocata una competenza concorrente fra lo Stato e le Regioni. Rimane inteso che, laddove tale parametro interposto sia stato *medio tempore* dichiarato incostituzionale, la q.l.c. è del pari inammissibile, come statuito dalla Corte nella sentenza n. 197.
L'allegazione del parametro interposto non esonera comunque il ricorrente dall'indicazione del parametro costituzionale violato, come la Corte ha affermato nella sentenza n. 215 (*C.i.d.*, par. 3): "ai fini dell'ammissibilità della censura, il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe invece dovuto illustrare le ragioni per le quali la disposizione invocata sarebbe espressiva di un principio fondamentale e la materia, attribuita alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, alla quale sarebbe riconducibile. Peraltro, anche volendo considerare riferito alla questione in esame il parametro costituzionale nell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Cost., evocato

nel contesto argomentativo della seconda questione di costituzionalità", il richiamo sarebbe comunque inconferente, posto che "si vert(e) nella materia, attribuita alla potestà legislativa concorrente, riguardante la «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, comma terzo, Cost.)".

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

Nella sentenza n. 124 (*C.i.d.*, par. 1.1), la Corte rigetta l'eccezione di inammissibilità della Regione resistente, poiché non rileva "in contrario che, (…) non sia stata, a suo tempo, impugnata dallo Stato la disposizione originaria modificata da quella ora oggetto di censura, poiché – a prescindere dal contenuto di novità riconducibile alla modifica in questione – viene, nella specie, in rilievo il principio di inapplicabilità dell'istituto dell'acquiescenza nei giudizi in via principale (ex plurimis, sentenze n. 139 del 2013, n. 71 del 2012 e n. 187 del 2011)".
Un caso analogo è costituito dalla sentenza n. 215, in cui, in via pregiudiziale, la Regione resistente eccepisce che il ricorso sarebbe tardivo in quanto, pur formalmente rivolto contro la disposizione impugnata, colpirebbe in realtà la norma modificata da quest'ultima. La Corte, nel rigettare l'eccezione, osserva che "il fatto che la disposizione originaria modificata da quella ora oggetto di censura non sia stata a suo tempo impugnata dallo Stato non rileva, poiché – anche senza considerare la circostanza che la modifica presenta comunque un contenuto di novità – la nuova disposizione ha l'effetto di reiterare, con la novazione della fonte, la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato. L'omessa impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri di precedenti norme regionali, analoghe alle disposizioni oggetto di ricorso, non ha rilievo, dato che l'istituto dell'acquiescenza non è applicabile nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale (si vedano, ex plurimis, sentenze n. 124 del 2015, n. 139 del 2013, n. 71 del 2012 e n. 187 del 2011). Né rileva l'argomento sollevato dalla Regione (resistente), secondo cui l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale farebbe comunque rivivere la norma previgente avente il medesimo contenuto precettivo tacciato oggi di illegittimità. Il giudizio promosso in via principale, infatti, «colpisce il testo legislativo, indipendentemente dagli effetti concretamente prodotti» (sentenza n. 195 del 2015)".
Un'analoga eccezione è esaminata dalla Corte nella sentenza n. 218. L'Avvocatura generale dello Stato sostiene la carenza di interesse della Regione ricorrente a ottenere una declaratoria di illegittimità costituzionale della disciplina introdotta dalla norma impugnata, che "avrebbe ampliato le possibilità di assunzione in capo agli enti sottoposti al patto di stabilità, rispetto a quanto precedentemente disposto. Pertanto, un'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale della norma impugnata comporterebbe il ripristino della norma abrogata (…), espressione di una legislazione maggiormente limitativa dei poteri di assunzione degli enti".
Nel rigettare l'eccezione, la Corte rileva che, "come già affermato, «il fenomeno della reviviscenza di norme abrogate […] non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate» (sentenza n. 13 del 2012). Fra di esse è stata individuata «l'ipotesi di annullamento di norma espressamente abrogatrice da parte del giudice costituzionale», che costituisce «caso a sé» (sentenza n. 13 del 2012) in quanto riguarda la declaratoria di illegittimità costituzionale di una norma che sia meramente abrogativa di una norma precedente, la quale torna per ciò stesso a rivivere.
Nella specie, (…) la norma di cui si chiede la declaratoria di illegittimità costituzionale non è (…) norma il cui contenuto essenziale è quello abrogativo; né di essa si chiede l'annullamento in quanto dispone l'abrogazione della vecchia disciplina. Si deve, dunque, escludere che, nella specie, l'eventuale accoglimento del ricorso possa produrre l'effetto di far rivivere la precedente disciplina, con conseguente riconoscimento della sussistenza dell'interesse del ricorrente".

Infine, nella decisione n. 196, la Corte rigetta l'eccezione di ammissibilità proposta dallo Stato per carenza di interesse ad agire in quanto la stessa esige, "ai fini dell'ammissibilità del ricorso, che sia «verificata la sussistenza di un interesse ad agire concreto ed attuale consistente in quella utilità diretta ed immediata che il soggetto attore può effettivamente ottenere con l'accoglimento del ricorso» (sentenza n. 176 del 2012), non essendo sufficiente, a tal proposito, «una astratta idoneità della disciplina in contestazione ad influire sull'autonomia finanziaria delle Regioni»". Nel caso di specie, "la Regione, pur non richiamando l'invasione specifica di alcuna delle competenze di cui all'art. 117 Cost., ha dedotto un pregiudizio concreto".

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 negli anni scorsi ha trovato applicazione soprattutto quando era 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). Il primo caso è stato decisamente più frequente negli anni scorsi, mentre nel 2015 la tendenza è stata opposta.
Inoltre, la Corte può dichiarare estinto il processo senza una formale accettazione dell'atto di rinuncia del ricorrente: ciò avviene quando non vi è stata la costituzione in giudizio dell'ente convenuto, poiché – in siffatte ipotesi –, per giurisprudenza costante della Consulta, è sufficiente la sola rinuncia al ricorso per dichiarare l'estinzione del processo. Anche quando si verifica questa evenienza, di solito, la rinuncia segue una modifica della normativa impugnata.
È questo il caso dell'ordinanza n. 73: in seguito a impugnativa governativa e nelle more del giudizio, la regione Puglia ha abrogato l'intera legge impugnata; il Governo ha, conseguentemente, rinunciato al ricorso, accettato dalla Regione: la Corte ha, dunque, dichiarato estinto il giudizio. Inoltre, nella decisione n. 199, la Regione Abruzzo ha abrogato la normativa impugnata e la sua mancata costituzione in giudizio a seguito della rinuncia governativa al ricorso ha determinato l'estinzione del giudizio.
Per tutti gli altri casi analoghi, si veda il paragrafo successivo.
Ai fini della dichiarazione della cessazione della materia del contendere non è, invece, necessaria alcuna dichiarazione di volontà del ricorrente e del convenuto. Essa ricorre quando la normativa oggetto dell'impugnazione sia stata modificata o abrogata (e – di solito – trattasi di interventi legislativi concordati fra Stato e Regioni).

Peraltro, è anche necessario un *quid pluris*, e cioè che la normativa impugnata non sia mai stata oggetto di applicazione. Ciò, in quanto è sì vero che le parti del processo hanno la facoltà di estinguerlo, ma, qualora non esternino questa volontà, il Giudice costituzionale non potrà evitare di vagliare la costituzionalità della disposizione impugnata per il solo fatto dell'avvenuta abrogazione. Infatti, per giurisprudenza costante della Corte, si è sempre affermato che, in virtù dei persistenti effetti che la normativa abrogata può spiegare sui rapporti sorti sotto il suo vigore, la sentenza sulla costituzionalità di tale disposizioni non più vigenti non sarebbe *inutiliter data*, poiché capace di incidere su quegli stessi rapporti.
Da questo punto di vista, viene in rilievo la sentenza n. 19, in cui la disposizione oggetto di impugnazione, nella formulazione originaria, fissava la propria decorrenza a partire dall'esercizio 2013, ma le successive modifiche ne hanno prima posticipato l'entrata in vigore all'esercizio e poi disposto l'abrogazione. In ragione di ciò, la norma non ha, dunque, avuto concreta applicazione e la successiva abrogazione è completamente satisfattiva delle pretese della ricorrente, con conseguente dichiarazione di cessazione della materia del contendere.
La Corte costituzionale ha, inoltre, dichiarato la cessazione della materia del contendere con la sentenza n. 17. In tale circostanza, la regione Campania ha sostenuto che "la norma impugnata lederebbe i parametri evocati poiché, disponendo l'automatico subentro delle Regioni nei rapporti attivi e passivi e nelle attività pendenti dei Commissari delegati per la prevenzione del rischio idrogeologico, farebbe gravare sul bilancio dell'ente territoriale il finanziamento di funzioni amministrative di competenza esclusiva dello Stato, imponendo alla Regione di farsi carico della totalità dei rapporti privatistici posti in essere dall'organo statale". Nelle more del giudizio, le disposizioni oggetto di sindacato costituzionale sono state integralmente sostituite da una più recente normativa, le quali, pertanto, assicurano "la prosecuzione degli interventi straordinari di mitigazione del rischio idrogeologico disponendo il subentro dei Presidenti di Giunta regionale nelle relative gestioni Commissariali, secondo quanto previsto dall'art. 17, comma 1, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 (Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2010, n. 26, il quale consente di nominare Commissari delegati «anche i presidenti o gli assessori all'ambiente delle regioni interessate»". Ne consegue, pertanto, che "le norme sopravvenute modificano radicalmente la «sostanza normativa» (sentenza n. 193 del 2012) della disposizione impugnata dalla Regione Campania, censurata nella parte in cui dispone il subentro ex lege della Regione nell'esercizio di funzioni Commissariali in via ordinaria di pretesa spettanza statale, nonché la confluenza nei bilanci regionali delle risorse giacenti nelle contabilità speciali". La Corte, verificando che le norme impugnate non hanno mai trovato concreta applicazione, dichiara, dunque, la cessazione della materia del contendere.
Nell'importante sentenza n. 50, poi, in occasione del vaglio sulla legge n. 56/2014 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) la Corte ha avuto modo di affermare che "in dipendenza dell'attuazione del complesso procedimento delineato nei commi da 89 a 92 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, culminato nell'Accordo sancito nella Conferenza unificata dell'11 settembre 2014 e seguito dall'emissione del d.P.C.m. indicato nel comma 92, può ritenersi venuto meno l'interesse delle Regioni ricorrenti e si può, quindi, dichiarare cessata la materia del contendere sul complesso motivo in esame, sia in virtù della definizione congiunta delle competenze (in relazione al processo di riordino) e della loro ripartizione tra Stato e Regioni in conformità dei titoli di legittimazione stabiliti dalla Costituzione e delle linee direttrici della stessa legge n. 56 del 2014, sia avuto riguardo al rispettato principio di leale collaborazione da parte dello Stato. Atteso che quest'ultimo − proprio al fine di concretizzare il menzionato procedimento

complessivo di riorganizzazione delle funzioni – ne ha posto in essere la modalità attuativa rispettando il criterio della stipula dell'Accordo in sede di Conferenza unificata imposto dal comma 91, ispirata dalla necessaria concertazione con le Regioni, sentite previamente le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. In tal modo non già agendo secondo una logica di esercizio di potere unilaterale, bensì di garanzia della esplicazione in una posizione paritaria del ruolo delle Regioni partecipanti all'accordo, e così assicurando il rispetto del predetto fondamentale principio".
Come già rilevato, nel 2015, la c.d. contrattazione fra Stato e Regioni ha operato soprattutto in riferimento agli Accordi fra Stato e Regioni in materia di finanza pubblica.
Fra le tante decisioni in merito, può richiamarsi la sentenza n. 19, per cui "le rinunce ai ricorsi della Provincia autonoma di Bolzano, della Provincia autonoma di Trento e della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol conseguono ad impegni specificamente assunti in sede di accordi stipulati con il Ministro dell'economia e delle finanze in materia di finanza pubblica, ai sensi dell'art. 1, commi 454 e 456, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2013). Dette rinunce, non avendo riportato la formale accettazione del Presidente del Consiglio dei ministri, comportano la cessazione della materia del contendere in relazione alle parti dei ricorsi oggetto del presente giudizio". Fa seguito al raggiungimento di un accordo in materia di finanza pubblica anche la dichiarazione di cessazione della materia del contendere di cui alle decisioni nn. 46, 74, 75, 82 (*C.i.d.*, par. 3), 238 (*C.i.d.*, par. 2), 239 (*C.i.d.*, par. 4), 249 (*C.i.d.*, par. 2), 255, 263 (*C.i.d.*, par. 3).
In caso di formale accettazione della rinuncia a seguito della conclusione di detti accordi, si ha invece l'estinzione del giudizio, come avvenuto nelle decisioni nn. 61, 68, 77 (*C.i.d.*, par. 4), 79, 82 (*C.i.d.*, par. 2), 116, 121, 172, 203, 208, 213, 214, 224, 238 (*C.i.d.*, par. 2), 239 (*C.i.d.*, par. 4), 244, 246 (*C.i.d.*, par. 3), 249 (*C.i.d.*, par. 2), 254 (*C.i.d.*, par. 3), 255, 257, 258, 263 (*C.i.d.*, par. 3), 271, 276.
Vi è da segnalare che, nelle sentenze n. 238, 239, 246, 249, 254 e 263, nonostante l'accordo raggiunto fra lo Stato e la Regione siciliana, quest'ultima non ha rinunciato all'impugnativa, non onorando gli impegni presi. Pertanto, la Corte si è pronunciata nel merito.

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. 2	Friuli-Venezia Giulia	Ord. n. 159	Stato
Sent. n. 7	Marche	Ord. n. 182	Piemonte
Sent. n. 19	Trentino-Alto Adige P.a. Trento e Bolzano	Sent. n. 238	Stato
Sent. n. 32	Liguria	Sent. n. 239	Stato
Sent. n. 50 (5.4 del *c.i.d.*)	Stato	Ord. n. 243	Veneto
Sent. n. 62	Stato	Sent. n. 249	Stato

Sent. n. 74	Stato	Ord. n. 255	Stato
Sent. n. 75	Stato	Sent. n. 263	Stato
Sent. n. 77	Stato		

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. 9	Abruzzo		X
Ord. n. 61	Stato	X	
Ord. n. 63	Stato	X	
Sent. n. 65	Stato	X	
Ord. n. 68	Stato	X	
Ord. n. 73	Puglia	X	
Sent. n. 77	Stato	X	
Ord. n. 79	Stato	X	
Ord. n. 93	Abruzzo	X	
Ord. n. 121	Stato	X	
Sent. n. 124	Campania	X	
Ord. n. 134	Sardegna		X
Ord. n. 135	Lazio	X	
Sent. n. 155	Stato	X	
Ord. n. 164	Puglia	X	
Ord. n. 172	Stato	X	
Ord. n. 208	Stato	X	
Ord. n. 213	Stato	X	
Ord. n. 214	Stato	X	
Ord. n. 224	Stato	X	
Sent. n. 238	Stato	X	
Sent. n. 239	Stato	X	
Ord. n. 244	Stato	X	
Sent. n. 246	Stato	X	
Sent. n. 249	Stato	X	
Sent. n. 254	Stato	X	
Ord. n. 255	Stato	X	
Ord. n. 257	Stato	X	
Ord. n. 258	Stato	X	
Sent. n. 263	Stato	X	
Ord. n. 267	Stato	X	
Ord. n. 268	Stato	X	
Ord. n. 271	Stato	X	
Ord. n. 276	Stato	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. 2 (in part., *C.i.d.*, par. 3), 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 la declaratoria di cessazione della materia del contendere non possa essere adottata, perché "la resistente ha dato che la disposizione ha ricevuto una pur limitata applicazione, prima di essere abrogata".
I medesimi principi si applicano, poi, anche quando la limitazione degli effetti retroattivi non discenda dai comuni principi vigenti in materia di successione delle leggi nel tempo, bensì da una scelta adottata dalla Corte in sede di annullamento della legge. Il caso si è posto nella sentenza n. 131, in cui si rileva in punto di ammissibilità che, "con la sentenza n. 10 del 2015, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'«addizionale» dell'imposta sui redditi delle società (IRES) (…). Pur essendo stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione che prevede la maggiore entrata, non può peraltro ritenersi che, nella specie, sia cessata la materia del contendere. Infatti, la sentenza n. 10 del 2015 ha chiaramente ed espressamente stabilito che gli effetti della norma dichiarata illegittima cessino solo dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica (intervenuta l'11 febbraio 2015), sicché, per le ragioni specificate nella decisione medesima, la declaratoria di illegittimità costituzionale non produce gli effetti retroattivi previsti dall'art. 30 della legge n. 87 del 1953. In conseguenza di tale regolazione degli effetti temporali della dichiarazione di illegittimità (…) persiste l'interesse della Regione alla relativa impugnazione, in considerazione degli effetti, che si sono in tal modo consolidati, della norma a base degli atti impositivi pregressi e della conseguente legittima riscossione dei relativi tributi sino al giorno della pubblicazione della sentenza di questa Corte sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica".
Di seguito si elencano alcune altre pronunce in cui, nel corso del 2015, 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. 124 (*C.i.d.*, par. 3.1); 140 (*C.i.d.*, par. 4); 250 (*C.i.d.*, par. 2.1).
È, poi, il caso di avvertire che non ogni dichiarazione di cessazione della materia del contendere derivi da un precedente accordo tra lo Stato e le regioni. Ad esempio, nella sentenza n. 19, la Corte afferma – con riguardo a una disposizione di legge impugnata dalla regione Siciliana – che "la norma impugnata stabilisce che «restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149». L'art. 7 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42), è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo nel testo risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 1 della legge n. 228 del 2012, «nella parte in cui si applica alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome» (sentenza n. 219 del 2013). Pertanto, il precetto legislativo così modificato non è più riferibile alla Regione siciliana, in quanto ente territoriale a statuto speciale".
Deve, inoltre, darsi conto della decisione n. 159, con cui la Corte ha dichiarato la manifesta inammissibilità di una q.l.c. relativa a una clausola di salvaguardia seguita dalla rinuncia della regione ricorrente (nella specie, la Sardegna) all'impugnazione di molte disposizioni di legge cui la clausola in questione si riferisce, stabilendo che "che, alla luce delle varie rinunce ricordate, la questione di costituzionalità sulla formulazione della clausola non è invece strumentale alla

salvaguardia in concreto delle competenze della ricorrente, perché la disposizione è ormai carente di qualunque potenzialità lesiva".

2. Brevi cenni ai profili processuali del conflitto di attribuzione fra enti emersi nella giurisprudenza costituzionale 2015

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 23).
Proprio per tale ragione, in questo unico paragrafo, si ritiene opportuno limitarsi a dare brevemente conto delle questioni processuali sorte nell'ambito del conflitto tra enti.
Anzitutto, occorre ricordare che, similmente a quanto avviene nel giudizio in via principale, anche il conflitto intersoggettivo deve essere preceduto da una deliberazione dell'organo ricorrente contenente la determinazione all'impugnazione e recante la precisa indicazione delle questioni che si intendono sottoporre all'attenzione della Corte.
Per quanto riguarda l'ammissibilità del ricorso, la Corte costituzionale ha, anzitutto, riaffermato un principio solido nella propria giurisprudenza – nonché nella legge n. 87 del 1953 – tale per cui il ricorso per conflitto di attribuzione fra Stato e Regioni è proposto per lo Stato dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un Ministro da lui delegato e per la Regione dal Presidente della Giunta regionale in seguito a deliberazione della Giunta stessa. Nella decisione n. 15, il giudice delle leggi ha affermato che "«l'esigenza della previa deliberazione da parte dell'organo collegiale ai fini della presentazione del ricorso o della costituzione in giudizio» (ordinanza del 26 febbraio 2013, allegata alla sentenza n. 60 del 2013; nello stesso senso, sentenze n. 61 del 2011, n. 51 del 2007 e n. 54 del 1990), precisando che si tratta di «"esigenza non soltanto formale, ma sostanziale per l'importanza dell'atto e per gli effetti costituzionali ed amministrativi che l'atto stesso può produrre" (sentenza n. 33 del 1962; analogamente le sentenze n. 8 del 1967; n. 119 del 1966; n. 36 del 1962)» (sentenza n. 202 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 142 del 2012)". Conseguentemente, ha dichiarato inammissibile il ricorso calabrese notificato successivamente al venire in essere della delibera di Giunta di autorizzazione alla proposizione dello stesso.
Con riguardo alla tempestività del ricorso, la Corte, nella sentenza n. 87 ha dichiarato in parte inammissibile un ricorso proposto dalla regione Marche in quanto la nota impugnata con cui veniva disposta una verifica ispettiva amministrativo-contabile "«esprime una chiara manifestazione di volontà dello Stato di affermare la propria competenza a svolgere verifiche» (sentenza n. 370 del 2010), ed è dalla ricezione di essa che la Regione ha avuto conoscenza della decisione dello Stato di procedere a verifiche ispettive. È, dunque, da quel momento che decorre il termine, previsto dalla legge, per contestare la spettanza del potere ispettivo".
Invece, nella decisione n. 107, è stata dichiarata inammissibile la costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri in quanto avvenuta oltre i termini previsti dalla legge. In tal senso, v. anche la decisione n. 235.
Quanto all'idoneità lesiva dell'atto impugnato, la Corte ricorda, nella decisione n. 84, che "è idoneo a innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione 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". Nella decisione n. 235, poi, viene affermato che gli atti di contestazione e invito a dedurre da parte dell'organo giurisdizionale "sono volti «all'acquisizione di ulteriori elementi, se del caso anche di carattere esimente, in vista delle conclusive determinazioni che non

necessariamente dovranno essere nel senso dell'inizio dell'azione di responsabilità. Le accennate connotazioni degli atti oggetto di conflitto, ed in particolare l'assenza di ogni univocità circa l'ulteriore seguito dell'iniziativa assunta dal Procuratore regionale non consentono perciò di scorgere in essi quella lesività che il ricorso ritiene, invece, di individuare […]. L'inidoneità degli atti oggetto di conflitto a realizzare la lamentata lesione determina l'inammissibilità del ricorso» (sentenza n. 163 del 1997)".

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 sussistenza dei quali ha condotto a una dichiarazione di non fondatezza di una eccezione statale nel ricorso nella sentenza n. 87.

Sulla legittimazione ad agire rileva la sentenza n. 107, 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 Presidenti dei gruppi consiliari, la cui lesione delle rispettive prerogative, analogamente a quelle dei gruppi consiliari – qualificati dalla giurisprudenza della Corte come organi del consiglio e proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale –"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)". Nello stesso senso, la decisione n. 235.

Con riguardo all'interesse ad agire, si segnala la sentenza n. 143 con cui la Corte costituzionale dichiara in parte inammissibile un ricorso regionale in quanto sollevato nei confronti di atti (nel caso di specie, delle delibere della Corte dei conti) già annullati al momento della proposizione del ricorso.

Nella sentenza n. 235 la Corte respinge una eccezione di inammissibilità per mancanza di interesse ad agire della Regione in quanto, nei giudizi scatenanti il conflitto, i consiglieri regionali citati per responsabilità amministrativo-contabile avrebbero accettato la responsabilità addebitata. Afferma, in tal caso, la Corte che "quand'anche vi fosse, da parte di tutti i consiglieri regionali, un'accettazione della responsabilità addebitata, ciò non potrebbe determinare il venire meno del diverso interesse della Regione all'accertamento della lesione delle sue competenze costituzionali".

Un'ulteriore condizione dell'azione è il "tono costituzionale" della controversia. Da questo punto di vista viene in rilievo la sentenza n. 87, in cui la Corte osserva che, "per costante giurisprudenza di questa Corte il tono costituzionale del conflitto sussiste quando le Regioni non lamentino una lesione qualsiasi, ma una lesione delle proprie competenze costituzionali (sentenze n. 263 del 2014, n. 52 del 2013, n. 305 del 2011, n. 412 del 2008, n. 380 del 2007 e n. 467 del 1997)". Nel caso di specie, avente ad oggetto una relazione ispettiva sulla verifica amministrativo-contabile nei confronti della regione Marche "vanno, dunque, distinti i casi in cui la lesione derivi da un atto meramente illegittimo (la tutela dal quale è apprestata dalla giurisdizione amministrativa), da quelli in cui l'atto è, di per sé, viziato per contrasto con le norme costituzionali sulla competenza (mentre non rileva che l'atto possa essere anche oggetto di impugnazione in sede giurisdizionale: così, espressamente, sentenze n. 137 del 2014 e n. 287 del 2005)".

Nella sentenza n. 235, poi, la Corte rigetta un'eccezione governativa di inammissibilità per mancanza di tono costituzionale in quanto "la prospettazione della lesione delle competenze costituzionali della ricorrente (…) conferisce ai ricorsi, di per sé, il necessario tono costituzionale".

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. In questo caso, viene in rilievo la sentenza n. 86, in cui la Corte dichiara

l'inammissibilità del conflitto in ragione della circostanza che l'atto impugnato (la nota di trasmissione delle relazioni sulla verifica amministrativo-contabile del Ministero delle Finanze) "costituisce un atto consequenziale rispetto alla nota del 14 maggio 2013, con la quale lo Stato, disponendo l'avvio delle ispezioni, ha espresso una chiara manifestazione di volontà di affermare la propria competenza a svolgere verifiche (sentenza n. 370 del 2010). Contestando la Regione la spettanza stessa del potere ispettivo, avrebbe dovuto impugnare innanzitutto la nota ora ricordata (…). La mancanza di tale impugnazione determina l'inammissibilità del conflitto".
Con riguardo agli atti giurisdizionali, la Corte ricorda che "gli «atti della giurisdizione sono suscettibili di essere posti a base di un conflitto di attribuzione tra Regione, o Provincia autonoma, e Stato, oltre che tra poteri dello Stato, solo "quando sia contestata radicalmente la riconducibilità dell'atto che determina il conflitto alla funzione giurisdizionale ovvero sia messa in questione l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del soggetto ricorrente" […] (sentenza n. 326 del 2003, in un passaggio testualmente riportato anche dalla successiva sentenza n. 150 del 2007)» (sentenza n. 252 del 2013)".
Infine, anche nell'ambito dei conflitti di attribuzione tra enti, vige la regola per cui, a seguito della rinuncia al ricorso conseguente a un accordo in materia di finanza pubblica raggiunto dalla ricorrente con il Governo con conseguente accettazione, il ricorso è dichiarato estinto (v. decisione n. 259).

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. Tutela della concorrenza e commercio. Le liberalizzazioni. – 2.1.1.2. L'operare congiunto della "tutela della concorrenza" e della conformità delle normative interne al diritto europeo e al diritto internazionale (art. 117, comma 1, Cost.). – 2.1.2. Sistema tributario e contabile dello Stato. – 2.2. Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (art. 117, comma 2, lett. g), Cost.). – 2.3. Ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale (art. 117, comma 2, lett. h), Cost.). – 2.4. Giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa (art. 117, comma 2, lett. l), Cost.). – 2.4.1. Il diritto privato. – 2.4.2. Il rapporto di lavoro alle dipendenze di Regioni ed enti locali. – 2.5. Legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, comma 2, lett. p), Cost.). – 2.6. Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, comma 2, lett. s), Cost.). – 2.6.1. L'operare congiunto della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente. Il servizio idrico integrato. – 2.6.2. Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Interferenze con la "caccia". – 2.6.3. Le valutazioni ambientali. – 2.6.4. La pianificazione ambientale. – 2.6.4.1. La pianificazione paesaggistica. – 3. Le competenze legislative. La potestà concorrente fra Stato e Regioni. – 3.1. Tutela della salute. – 3.1.1. Autorizzazione e accreditamento delle istituzioni sanitarie private. – 3.1.2. L'operare congiunto della "tutela della salute" e del "coordinamento della finanza pubblica". – 3.2. Le professioni. – 3.3. Il governo del territorio. – 3.3.1. Il condono edilizio. – 3.3.2. L'operare congiunto del governo del territorio con il turismo. – 3.4. Il coordinamento della finanza pubblica. – 3.4.1. L'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. – 3.4.2. Royalties petrolifere e patto di stabilità. – 3.4.3. L'operare congiunto della competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica e di ordinamento civile. – 3.4.4. L'assunzione di nuovo personale. – 3.4.5. I controlli sulla spesa pubblica di Regioni ed enti locali. – 3.4.5.1. Il coordinamento della finanza pubblica e l'organizzazione regionale e locale. Il Collegio dei revisori presso le regioni. – 3.4.6. Il rientro dal disavanzo sanitario. L'operare congiunto del coordinamento della finanza pubblica e del potere sostitutivo previsto dall'art. 120, comma 2, Cost. – 3.5. Porti e aeroporti civili. Rinvio. – 4. Le competenze legislative. La potestà residuale regionale. – 4.1. Lavori pubblici di interesse regionale. – 4.2. Agricoltura. – 5. L'autonomia finanziaria regionale (art. 119 Cost.). Rinvio. – 5.1. Gli interventi speciali di cui al comma 5 dell'art. 119 Cost. – 6. Il principio di leale collaborazione. – 7. Le autonomie speciali. – 7.1. Autonomie speciali e coordinamento della finanza pubblica. – 7.1.1. Autonomie speciali e riduzione del debito pubblico. – 7.2. Autonomia finanziaria speciale. – 7.2.1. Autonomia finanziaria speciale e principio di leale collaborazione. – 7.2.1.1. Il metodo collaborativo previsto nell'art. 27 della legge n. 42 del 2009. –7.2.1.2. Ulteriori fattispecie normative che prevedono metodi collaborativi. – 7.2.2. Autonomia finanziaria speciale siciliana. – 7.2.2.1. La centralizzazione delle procedure di pagamento per il personale quale elemento in grado di determinare la sottrazione di risorse diversamente spettanti alla Regione Siciliana. – 7.2.3. Autonomia finanziaria speciale e tecnica premiale. – 7.2.4. Autonomia finanziaria speciale e tutela della salute. – 7.2.5. Altre questioni. – 8. L'attrazione in sussidiarietà. – 9. I principii di eguaglianza, di ragionevolezza e di proporzionalità (art. 3 Cost.). – 10. La conformità delle normative interne al diritto europeo e al diritto internazionale (art. 117, comma 1, Cost.). – 11. Il principio dell'accesso ai pubblici impieghi mediante concorso (art. 97 Cost.). – 12. Gli "intrecci" di competenze. Alcuni casi di rilievo. – 13. La *prorogatio*. – 14. I *referendum* consultivi previsti dalla legislazione veneta per l'indipendenza della Regione Veneto e per il conseguimento, da parte di questa, di maggiori forme di autonomia. – 15. Il potere sostitutivo dello Stato. – 16. La potestà legislativa regionale in materia elettorale.

1. Premessa

In questo capitolo, viene svolta la sistematizzazione della giurisprudenza costituzionale 2015, procedendo al raggruppamento per affinità tematica e all'esame congiunto di tutte le più rilevanti questioni di merito risolte dal giudice delle leggi nell'anno oggetto di indagine.
Nella prima parte del capitolo, il criterio di trattazione delle questioni coincide con l'ordine con cui la Costituzione, all'art. 117 Cost., disciplina il riparto delle competenze (potestà esclusiva statale, potestà concorrente fra Stato e Regioni e potestà residuale delle Regioni).
Occorre avvertire che non a tutte le competenze elencate nell'art. 117 Cost. è stato dedicato un autonomo paragrafo, giacché o non vi sono state pronunce sul punto nel 2015 ovvero la loro rilevanza (quantitativa e/o qualitativa) non è stata tale da indurre a procedere in questo senso. Da questo punto di vista, si segnala sin d'ora la brevità del paragrafo dedicato alla potestà legislativa residuale regionale (art. 117, comma 4, Cost.), in ragione della scarsissima rilevanza della stessa nel corso del 2015 (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 2015, il parametro costituzionale dell'art. 117, comma 2, lett. e), Cost. ha avuto una rilevanza quantitativa inferiore a quella degli anni scorsi.
Le pronunce di rilievo vengono trattate nei subparagrafi 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

2.1.1.1. Tutela della concorrenza e commercio. Le liberalizzazioni

Nella sentenza n. 47 – emessa nell'ambito di un giudizio in via incidentale – la Corte accoglie una questione di legittimità costituzionale nonostante che il parametro di cui alla lettera e) non fosse stato invocato dall'autorità giurisdizionale rimettente. La Corte afferma, infatti, che l'art. 93 del Codice delle Comunicazioni "è «espressione di un principio fondamentale, in quanto persegue la finalità di garantire a tutti gli operatori un trattamento uniforme e non discriminatorio, attraverso la previsione del divieto di porre a carico degli stessi oneri o canoni». In mancanza di un tale principio, ogni Regione «potrebbe liberamente prevedere obblighi "pecuniari" a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio, con il rischio, appunto, di una ingiustificata discriminazione rispetto ad operatori di altre Regioni, per i quali, in ipotesi, tali obblighi potrebbero non essere imposti». Per queste ragioni «finalità della norma è anche quella di "tutela della concorrenza", di garanzia di parità di trattamento e di misure volte a non ostacolare l'ingresso di nuovi soggetti nel settore»". Il giudice delle leggi – lungi dall'utilizzare quale parametro dirimente l'art. 117, terzo comma, Cost., come invocato dal TAR Piemonte – afferma, in ragione di ciò, che "alla stregua di tali

considerazioni, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge reg. Piemonte n. 19 del 2004, in riferimento all'art. 117, primo comma, lettera e), Cost.".

2.1.1.2. L'operare congiunto della "tutela della concorrenza" e della conformità delle normative interne al diritto europeo e al diritto internazionale (art. 117, comma 1, Cost.)

Nella sentenza n. 117, viene in rilievo l'impugnazione di una norma regionale campana che, nell'attesa dell'approvazione del piano regionale di settore, proroga, per un periodo massimo di cinque anni, le concessioni termominerali scadute ed in fase di prosecuzione, ovvero destinate a scadere nei cinque anni successivi alla data di entrata in vigore della legge.
In merito, viene dedotta "la violazione dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera e), Cost., poiché la proroga automatica delle concessioni contrasterebbe con la libertà di stabilimento (art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) e con i principi di «non discriminazione, parità di trattamento e tutela della concorrenza», operanti nello spazio dell'Unione. Verrebbe infatti eluso l'obbligo della gara pubblica, in danno anche della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza".
La Corte, nell'accogliere la doglianza con riferimento a entrambi i parametri, osserva che "l'attività di sfruttamento oggetto di concessione termominerale ricade nel campo applicativo della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), attuata dal decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), posto che tali fonti hanno ad oggetto «qualunque attività economica, di carattere imprenditoriale o professionale, svolta senza vincolo di subordinazione, diretta allo scambio di beni o alla fornitura di altra prestazione» (art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 59 del 2010), salve le eccezioni specificamente indicate. (…) L'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010, quando l'attività deve essere contingentata a causa della scarsità delle risorse naturali, impone una procedura di evidenza pubblica per la scelta del concessionario e vieta la proroga automatica delle concessioni, nonché l'attribuzione di «vantaggi» al concessionario uscente.
Si tratta di disposizioni che favoriscono l'ingresso nel mercato di altri operatori economici e ostano all'introduzione di barriere tali da alterare la concorrenza tra imprenditori (sentenze n. 340, n. 233 e n. 180 del 2010), la cui efficacia non può venire paralizzata neppure transitoriamente, a causa dell'inerzia della Regione nell'approvazione del piano regionale di settore delle acque.
Ne segue che l'automatica proroga delle concessioni termominerali disposta dalle norme impugnate, per un periodo di tempo peraltro considerevole e superiore a quanto strettamente necessario ai fini della definizione della gara pubblica, contrasta con tali regole, espressive del diritto dell'Unione e proprie della sfera di competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza".

2.1.2. Sistema tributario e contabile dello Stato

Nella sentenza n. 13 vengono in rilievo alcune disposizioni statali che stabiliscono il valore massimo dell'aliquota dell'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili (IRESA), di cui agli artt. 90 e seguenti della legge 21 novembre 2000, n. 342 (Misure in materia fiscale). Nel caso di specie, la Corte costituzionale ha affermato che tale disposizione "non stabilisce un'aliquota unica, ma un'aliquota massima modulabile da tutte le Regioni, sulla base dei criteri legislativamente indicati. Si tratta perciò non di una statuizione di dettaglio, ma, appunto, di una norma di coordinamento, resa necessaria dalle finalità concorrenziali espressamente enunciate e concretamente perseguite dalla stessa disposizione". In conseguenza di ciò, il giudice delle leggi ha

dichiarato non fondate le questioni proposte dalla regione Lazio, per cui, viceversa, tale disposizione eccederebbe la propria "portata", positivizzando una normativa di dettaglio.
Nella sentenza n. 253, è oggetto di scrutinio una normativa statale in materia di addizionale regionale IRPEF, che prevede detrazioni alla medesima in favore delle famiglie o in luogo dell'erogazione diretta di misure di sostegno sociale. La Corte, nel rigettare la censura, osserva che "in base alla (propria) giurisprudenza (…), la disciplina delle addizionali regionali, istituite con leggi statali sulle basi imponibili di tributi erariali, è riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. allo Stato – salvo comunque il limite di non alterare il rapporto tra complessivi bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte – con l'ulteriore conseguenza che, da un lato, il legislatore statale può introdurre norme non solo di principio, ma anche di dettaglio, e che, dall'altro, l'intervento del legislatore regionale può integrare detta disciplina solo entro i limiti stabiliti dalla legislazione statale stessa (sentenza n. 121 del 2013)".

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

Nella sentenza n. 140, la Corte risolve una q.l.c. proposta dalla Regione Campania avverso la normativa nazionale, deducendo che essa, per l'approvazione del nuovo statuto dell'Ente Nazionale per il turismo, non prevede alcuna intesa con le Regioni e le Province autonome, nonostante costoro vantino la competenza residuale in materia di turismo.
Nel rigettare la censura, la Corte osserva che "rispetto alla denunciata violazione della competenza residuale delle Regioni in materia di «turismo», va innanzitutto ribadito che l'intervento del legislatore statale appare giustificato in virtù del rilievo del turismo nell'àmbito dell'economia italiana e dell'estrema varietà dell'offerta turistica italiana, la cui valorizzazione presuppone un'attività promozionale unitaria, perché essa scaturisce solamente dalla combinazione delle offerte turistiche delle varie Regioni (sentenze n. 88 del 2007 e n. 214 del 2006).
Inoltre, la preminenza della portata prettamente ordinamentale e organizzativa della modifica della personalità e struttura dell'Ente (espressamente finalizzata, oltre che a «migliorare la promozione dell'immagine unitaria dell'offerta turistica nazionale e favorirne la commercializzazione, anche in occasione della Presidenza italiana del semestre europeo e di EXPO 2015», anche ad «assicurare risparmi della spesa pubblica») porta a ritenere che alla natura pubblica di esso se ne accompagni il carattere nazionale (sentenza n. 153 del 2011).
Pertanto, rispetto alla non contestata esigenza promozionale unitaria del turismo, interventi di riassetto ed organizzativi del tipo di quello prefigurato – incidendo profondamente in un settore dominato da soggetti che realizzano finalità dello Stato – devono essere ascritti alla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa […] degli enti pubblici nazionali», di competenza esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.".

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

Nella sentenza n. 33 – emessa nell'ambito di un giudizio in via incidentale – la Corte dichiara illegittime costituzionalmente alcune disposizioni legislative siciliane – per le quali " per gli appalti di importo superiore a 100 migliaia di euro, i bandi di gara prevedono, pena la nullità del bando, l'obbligo per gli aggiudicatari di indicare un numero di conto corrente unico sul quale gli enti appaltanti fanno confluire tutte le somme relative all'appalto. L'aggiudicatario si avvale di tale conto corrente per tutte le operazioni relative all'appalto, compresi i pagamenti delle retribuzioni al personale da effettuarsi esclusivamente a mezzo di bonifico bancario, bonifico postale o assegno

circolare non trasferibile. Il mancato rispetto dell'obbligo di cui al presente comma comporta la risoluzione per inadempimento contrattuale. (…) I bandi di gara prevedono, pena la nullità degli stessi, la risoluzione del contratto nell'ipotesi in cui il legale rappresentante o uno dei dirigenti dell'impresa aggiudicataria siano rinviati a giudizio per favoreggiamento nell'ambito di procedimenti relativi a reati di criminalità organizzata" – in quanto vertenti nell'ambito materiale di cui alla lettera h) dell'articolo 117, secondo comma "rispetto alla quale il legislatore regionale è estraneo (sentenza n. 35 del 2012), senza che possa essere invocata l'autonomia speciale statutariamente accordata alla Regione siciliana (sentenza n. 55 del 2001)".

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

Nel corso del 2015, la competenza in materia di ordinamento civile è l'unica ad essere venuta in rilievo fra quelle previste dall'art. 117, comma 2, lett. l), Cost.

2.4.1. Il diritto privato

Nella sentenza n. 124, viene in rilievo l'impugnazione di una diposizione di legge della Regione Campania, che "prevede la destinazione alla Regione di un indennizzo, variamente parametrato in relazione ai casi di utilizzazione di beni del demanio marittimo senza titolo ovvero in modo da questo difforme". La Corte accoglie la q.l.c. "in relazione al profilo, assorbente, della inerenza della disciplina impugnata alla materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.). E ciò alla stregua anche della prospettazione della stessa Regione Campania, per la quale l'indennizzo in questione rappresenterebbe una misura di «natura risarcitoria, costituendo una quantificazione predeterminata di un danno subito dall'Ente regionale»: una misura, dunque, di natura innegabilmente civilistica, che rimanda, appunto, agli istituti tipici della responsabilità civile e della forfetizzazione del danno".

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

Con la sentenza n. 180, la Corte costituzionale ha dichiarato illegittima la norma regionale della Basilicata che prevedeva la possibilità di attribuire, nelle more dell'espletamento dei concorsi pubblici per l'accesso alla qualifica dirigenziale le funzioni dirigenziali a dipendenti a tempo indeterminato di ruolo dell'amministrazione regionale in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale. Tale incostituzionalità deriva dallo sconfinamento da parte della regione in ambiti di competenza statale ex art. 117, comma 2, lettera l): tale assegnazione temporanea "«tipicamente attiene allo svolgimento del rapporto di lavoro. Ne concreta, cioè, una modificazione temporanea con riguardo al contenuto della prestazione lavorativa» delineando un «mutamento provvisorio di mansioni». Pertanto, «la relativa disciplina rientra […] nella materia del rapporto di lavoro e, per esso, dell'ordinamento civile, […] di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost.» (sentenza n. 17 del 2014)".

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

Il parametro di cui all'art. 117, comma 2, lett. p), Cost., è venuto in rilievo nella fondamentale sentenza n 50, in cui la Corte costituzionale ha giudicato della legittimità costituzionale di

disposizioni della legge n. 56/2014 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni).
Tale sentenza, con eccezione delle decisioni in rito, ha dichiarato non fondate tutte le doglianze regionali. La Corte, infatti, ha dapprima affermato che "non fondata è, innanzitutto, la preliminare questione di competenza sollevata dalle ricorrenti sul presupposto che la mancata espressa previsione della "istituzione delle città metropolitane" nell'ambito di materia riservato alla legislazione esclusiva dello Stato ex art. 117, comma secondo, lettera p), Cost. ne comporti l'automatica attribuzione alla rivendicata competenza regionale esclusiva, in applicazione della clausola di residualità di cui al quarto comma dello stesso art. 117.
Se esatta fosse, invero, una tale tesi si dovrebbe pervenire, per assurdo, alla conclusione che la singola Regione sarebbe legittimata a fare ciò che lo Stato "non potrebbe fare" in un campo che non può verosimilmente considerarsi di competenza esclusiva regionale, quale, appunto, quello che attiene alla costituzione della Città metropolitana, che è ente di rilevanza nazionale (ed anche sovranazionale ai fini dell'accesso a specifici fondi comunitari).
E ciò a maggior ragione ove si consideri che con riguardo al nuovo ente territoriale, le Regioni non avrebbero le competenze, che l'evocato art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., riserva in via esclusiva allo Stato, nella materia «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali».
Correttamente, dunque, ha rilevato in contrario, nelle sue difese, l'Avvocatura dello Stato che il novellato art. 114 Cost., nel richiamare al proprio interno, per la prima volta, l'ente territoriale Città metropolitana, ha imposto alla Repubblica il dovere della sua concreta istituzione. È proprio, infatti, tale esigenza costituzionale che fonda la competenza legislativa statale relativa alla istituzione del nuovo ente, che non potrebbe, del resto, avere modalità di disciplina e struttura diversificate da Regione a Regione, senza con ciò porsi in contrasto con il disegno costituzionale che presuppone livelli di governo che abbiano una disciplina uniforme, almeno con riferimento agli aspetti essenziali.
D'altro canto, le Città metropolitane istituite dalla legge n. 56 del 2014, sono destinate a subentrare integralmente alle omonime Province esistenti, la cui istituzione è di competenza statale".
Anche il riferimento al parametro costituzionale di cui all'art. 133, comma 1, è stato giudicato, secondo la Corte, non conferente. Ciò, in quanto "non fondata è anche la successiva questione procedimentale, per asserito contrasto – con il precetto di cui all'art. 133, primo comma, Cost. − della disposizione individuativa del territorio della Città metropolitana (fatto coincidere «con quello della provincia omonima»), di cui al comma 6 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014.
Con la legge in esame il legislatore ha inteso realizzare una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica, in vista di una semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali, senza arrivare alla soppressione di quelli previsti in Costituzione. L'intervento − che peraltro ha solo determinato l'avvio della nuova articolazione di enti locali, al quale potranno seguire più incisivi interventi di rango costituzionale − è stato necessariamente complesso.
Ciò giustifica la mancata applicazione delle regole procedurali contenute nell'art. 133 Cost., che risultano riferibili solo ad interventi singolari, una volta rispettato il principio, espresso da quelle regole, del necessario coinvolgimento delle popolazioni locali interessate, anche se con forme diverse e successive, al fine di consentire il predetto avvio in condizioni di omogeneità sull'intero territorio nazionale.
Il denunciato comma 6 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, non manca, infatti, di prevedere espressamente «l'iniziativa dei comuni, ivi compresi i comuni capoluogo delle province limitrofe», ai fini dell'adesione (sia pure ex post) alla Città metropolitana, il che per implicito comporta la speculare facoltà di uscirne, da parte dei Comuni della Provincia omonima; e, a tal fine, la stessa norma dispone che sia sentita la Regione interessata e che, in caso di suo parere contrario, sia

promossa una «intesa» tra la Regione stessa ed i comuni che intendono entrare nella (od uscire dalla) Città metropolitana. E ciò testualmente, «ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione» e «nell'ambito della procedura di cui al predetto articolo 133». Il che autorizza una lettura del citato comma 6 conforme al parametro in esso richiamato: lettura, questa, costituzionalmente adeguata che, per un principio di conservazione, non può non prevalere su quella, contra Constitutionem, presupposta dalle Regioni ricorrenti".
Con riguardo, poi, alla disciplina relativa alle unioni di comuni, la Corte costituzionale rigetta le prospettazioni delle difese regionali affermando che "tali unioni − risolvendosi in forme istituzionali di associazione tra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza e non costituendo, perciò, al di là dell'impropria definizione sub comma 4 dell'art. 1, un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'ente Comune – rientrano, infatti, nell'area di competenza statuale sub art. 117, secondo comma, lettera p), e non sono, di conseguenza, attratte nell'ambito di competenza residuale di cui al quarto comma dello stesso art. 117.
Per altro verso, le riferite disposizioni – in quanto introducono misure semplificatorie volte al contenimento della spesa pubblica (intervenendo sugli organi, sulla loro composizione, sulla gratuità degli incarichi e sul divieto di avvalersi di una segreteria comunale) − oltre che al conseguimento di obiettivi di maggiore efficienza o migliore organizzazione delle funzioni comunali, riflettono anche principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, non suscettibili, per tal profilo, di violare le prerogative degli enti locali (ex plurimis, sentenze n. 44 e n. 22 del 2014, n. 151 del 2012, n. 237 del 2009)".
Con riguardo al procedimento di fusione per incorporazione di più Comuni, il giudice delle leggi rigetta, poi, i motivi proposti dalle difese regionali in relazione agli articoli 123 e 133, secondo comma, affermando che "il censurato comma 130 demanda, infatti, la disciplina del referendum consultivo comunale delle popolazioni interessate (quale passaggio indefettibile del procedimento di fusione per incorporazione) proprio alle specifiche legislazioni regionali, rimettendo, peraltro, alle singole Regioni l'adeguamento delle stesse rispettive legislazioni, onde consentire l'effettiva attivazione della nuova procedura, sul presupposto che le disposizioni − di carattere evidentemente generale (e che rimandano, in ogni caso, alle discipline regionali) − contenute nella legge n. 56 del 2014 non siano, di per sé, esaustive. Per cui non risulta scalfita l'autonomia statutaria spettante in materia a ciascuna Regione".

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

Anche nel corso del 2015 la tutela dell'ambiente è stato uno dei principali parametri costituzionali che ha guidato la giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale nelle proprie decisioni.
Con la decisione n. 55, la Corte costituzionale ha confermato la propria giurisprudenza in materia, riaffermando l'esclusività della competenza statale in merito. In particolare, la Corte ha censurato una disposizione della regione Abruzzo la quale dettava una "disciplina delle sanzioni, per le violazioni in materia di emissioni nell'atmosfera, difforme da quanto previsto dall'art. 278 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale)".
In maniera non dissimile, nella sentenza n. 149, la Corte ha dichiarato l'illegittimità di una disposizione di legge della regione Liguria la quale avrebbe avuto quale effetto quello di procrastinare al 31 dicembre 2014 l'entrata in vigore dell'obbligo di collocare in discarica esclusivamente rifiuti trattati, in maniera difforme da quanto stabilito dalla legge statale: "la Regione Liguria, con la disposizione impugnata, ha dunque finito per legittimare la prosecuzione del trattamento indifferenziato dei rifiuti ben oltre il termine previsto dalla legge statale.
Risulta, pertanto, evidente che la citata disciplina regionale, consentendo per un maggiore periodo di tempo una modalità di smaltimento dei rifiuti deteriore per l'ambiente e l'eco-sistema,

compromette i livelli di tutela previsti dalla legge statale, così da palesare la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.". Nello stesso senso, v. la decisione n. 180.
Con la sentenza n. 16, la Corte ha ricordato che "spetta al legislatore statale definire gli ambiti di applicazione della normativa a tutela dell'ambiente, oltre i quali può legittimamente dispiegarsi la competenza regionale. Pertanto, restano fermi i vincoli posti dal d.lgs. n. 152 del 2006, al fine di assicurare che le attività affidate alle Regioni non siano svolte in maniera da danneggiare l'ambiente o mettere in pericolo la salute umana". Nello stesso senso, v. anche la decisione n. 84, emessa nell'ambito di un conflitto di attribuzione tra enti, con cui è stata annullata la delibera regionale abruzzese che dettava "una disposizione volta ad escludere dal regime di autorizzazione l'attività di movimentazione dei sedimenti marini di entità inferiore a 25.000 metri cubi, in contrasto con la normativa statale, (che) ha leso la competenza statale esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente», determinando una riduzione degli standards di tutela dell'ambiente marino".

2.6.1. L'operare congiunto della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente. Il servizio idrico integrato

Nella sentenza n. 32, vengono congiuntamente in rilievo le competenze della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente (art. 117, comma 2, rispettivamente lett. e) e lett. s) Cost.). In particolare, la legge ligure n. 1/2014, stabiliva, all'art. 10, che "i comuni già appartenenti alle comunità montane e con popolazione inferiore o uguale a tremila residenti, ferma restando la partecipazione all'ATO, hanno facoltà in forma singola o associata di gestire autonomamente l'intero servizio idrico integrato". La Corte costituzionale, in proposito afferma che "deve premettersi che il servizio idrico integrato è stato qualificato come «servizio pubblico locale di rilevanza economica» (sentenza n. 187 del 2011) e che la disciplina dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali – inclusa la forma di gestione del servizio idrico integrato e le procedure di affidamento dello stesso – rientra nella materia di competenza esclusiva statale della tutela della concorrenza «trattandosi di regole "dirette ad assicurare la concorrenzialità nella gestione del servizio idrico integrato, disciplinando le modalità del suo conferimento e i requisiti soggettivi del gestore, al precipuo scopo di garantire la trasparenza, l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della gestione medesima"» (sentenza n. 325 del 2010). L'affidamento della gestione del SII attiene, altresì, alla materia della tutela dell'ambiente, parimenti riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (ex plurimis, sentenze n. 62 del 2012 e n. 187 del 2011). Ne consegue che nell'alveo della ricostruita disciplina statale devono svolgersi le competenze regionali in materia di servizi pubblici locali (sentenze n. 270 del 2010, n. 307 e n. 246 del 2009), e che sono ammissibili «effetti pro-concorrenziali» degli interventi regionali nelle materie di competenza concorrente o residuale «purché [...] "siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza" (da ultimo, sentenze n. 45 del 2010 e n. 160 del 2009)» (sentenza n. 43 del 2011)". La Corte ha, poi, aggiunto, che "che la disciplina tesa al superamento della frammentazione verticale della gestione delle risorse idriche, demandando ad un'unica Autorità preposta all'ambito le funzioni di organizzazione, affidamento e controllo della gestione del SII, è ascrivibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, essendo diretta ad assicurare la concorrenzialità nel conferimento della gestione e nella disciplina dei requisiti soggettivi del gestore, allo scopo di assicurare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del servizio (sentenze n. 325 del 2010 e n. 246 del 2009). Al tempo stesso, la disciplina in esame rientra nella sfera di competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente in quanto «l'allocazione all'Autorità d'ambito territoriale ottimale delle competenze sulla gestione serve a razionalizzare l'uso delle risorse idriche e le interazioni e gli equilibri fra le diverse componenti della "biosfera" intesa "come 'sistema' [...] nel suo aspetto

dinamico" (sentenze n. 168 del 2008, n. 378 e n. 144 del 2007)» (sentenza n. 246 del 2009)". Dall'esorbitanza del legislatore regionale dei propri ambiti di competenza, tracciati dal legislatore statale, il giudice costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della norma.
Principi, questi, che sono stati pedissequamente richiamati dalla Corte nella sentenza n. 117 (*C.i.d.*, par. 4). Si segnala altresì la sentenza n. 142, che, sempre in materia di servizio idrico integrato, rigetta la q.l.c. proposta dal Governo avverso la Regione Valle d'Aosta – dotata di speciali competenze statutarie in merito – che aveva dettato norme in materia di tariffe del servizio medesimo.

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

Nella sentenza n. 2, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una disposizione di legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia che consente ai recuperatori abilitati l'attività di recupero della selvaggina con l'utilizzazione dell'arma "ogni giorno della stagione venatoria compresi i martedì e venerdì, senza limiti di orario e fino a due giorni dopo la chiusura" della stessa.
Infatti, "l'art. 21, comma 1, lettera g), della legge n. 157 del 1992, vieta il trasporto di armi per uso venatorio, che non siano scariche e in custodia, nei giorni durante i quali la caccia non è consentita, in particolare nei giorni di martedì e venerdì, «nei quali l'esercizio dell'attività venatoria è in ogni caso sospeso» (art. 18, comma 5, della legge n. 157 del 1992)".
Secondo la Corte, "il divieto deve ritenersi espressivo della competenza esclusiva dello Stato a determinare standard di tutela della fauna, che non sono derogabili da parte della Regione neppure nell'esercizio della propria competenza legislativa in materia di caccia (*ex plurimis*, sentenze n. 278 del 2012, n. 151 del 2011 e n. 387 del 2008). È infatti evidente che la facoltà riconosciuta ai recuperatori di utilizzare l'arma durante i giorni della stagione di caccia riservati al cosiddetto silenzio venatorio, e comunque nei due giorni successivi alla chiusura della stagione stessa, si pone in contrasto con la disposizione dell'art. 21, comma 1, lettera g), della legge n. 157 del 1992 ed elude il divieto di cacciare in tali giorni, legittimando una condotta che per l'art. 12, comma 3, della stessa legge, costituisce esercizio venatorio".

2.6.3. Le valutazioni ambientali

In merito alla valutazione di incidenza ambientale (VINCA), è stata dichiarata incostituzionale una disposizione dettata dalla legge n. 11 del 2014 della regione Veneto. L'art. 65, in particolare, stabilisce che la Giunta regionale debba definire specifiche linee guida di carattere tecnico-progettuale contenenti i criteri affinché l'attuazione di una serie di interventi (realizzazione e manutenzione delle opere di difesa idrogeologica con tecniche di ingegneria naturalistica; pianificazione e gestione forestale sostenibile; interventi di natura agro ambientale, produttivi e non, finanziati con la programmazione comunitaria; lavori di pronto intervento idrogeologico realizzati in regime di somma urgenza; interventi di difesa fitosanitaria e lotta attiva agli incendi boschivi) non sia assoggettata a valutazione di incidenza ambientale (VINCA). Secondo la Corte, infatti, "le Regioni «non possono reclamare un loro coinvolgimento nell'esercizio della potestà legislativa dello Stato in materia di tutela ambientale, trattandosi di una competenza statale esclusiva» (sentenza n. 104 del 2008)". La Corte "ha affermato che nemmeno l'obiettivo di preservare rigorosamente aree di eccezionale valore ambientale sia sufficiente a legittimare l'intervento del legislatore regionale in materia di VINCA, «neppure con l'argomento dell'assicurazione per il suo tramite, in via transitoria o definitiva, di una più elevata tutela dell'ambiente» (sentenza n. 67 del 2011). Alla luce di tali orientamenti giurisprudenziali deve, a maggior ragione, escludersi che il legislatore regionale possa legittimamente adottare una disposizione come quella in esame, che

esenta alcune tipologie di interventi dalla valutazione di incidenza ambientale, con conseguente affievolimento della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" (sentenza n. 38).
Un'analoga pronuncia di illegittimità costituzionale ha avuto ad oggetto una normativa regionale campana che esonerava dalla VIA e dalla VINCA delle attività ad esse soggette ai sensi del d.lgs. n. 152 del 2006 (sentenza n. 117). Del pari, è costituzionalmente illegittima la normativa regionale oggetto del giudizio nella sentenza n. 215, poiché ancora una volta restringerebbe il campo di applicazione della VIA o della verifica di assoggettabilità a VIA.
Nella sentenza n. 124 (*C.i.d.*, par. 2), è oggetto di impugnazione una normativa campana che "avrebbe dettato una disciplina difforme da quella posta dal legislatore statale (art. 29 del d.lgs. n. 152 del 2006), la quale, là dove si tratti di realizzazione di opere ed interventi effettuati in assenza della sottoposizione alle fasi di verifica di assoggettabilità o di valutazione, impone all'autorità competente, «valutata l'entità del pregiudizio ambientale arrecato e quello conseguente alla applicazione della sanzione, […] l'obbligo di disporre la sospensione dei lavori, eventualmente prevedendo la demolizione ed il ripristino dello stato dei luoghi e della situazione ambientale»". La normativa regionale, invece, "rimettere(bbe) ad una scelta discrezionale dell'autorità competente la sospensione dei lavori".
Secondo la Corte, "è pur vero (…) che le Regioni, nell'esercizio delle proprie competenze, possono aumentare lo standard di tutela dell'ambiente (sentenze n. 92 del 2013 e n. 225 del 2009, per tutte), ma tale principio (…) non è utilmente invocato nel caso di specie, nel quale non è dato ravvisare – e neppure è dedotto – quale maggior grado di tutela ambientale apporti la disciplina regionale, che oggettivamente privilegia, invece, le esigenze dell'utilizzatore rispetto a quelle del bene tutelato dalla Costituzione. Per l'innegabile invasione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente», la disposizione (…) è, quindi, costituzionalmente illegittima".
Ai principi sin qui richiamati si è altresì ispirata la sentenza n. 219.

2.6.4. La pianificazione ambientale

Nella sentenza n. 99, la Corte risolve la q.l.c. concernente l'art. 2 della legge della Regione Veneto 19 giugno 2014, n. 17 (Modifica della legge regionale 28 dicembre 1993 n. 60 "Tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo" e successive modificazioni).
La norma è censurata "sul presupposto che essa introduca, in vista della realizzazione di qualsiasi struttura di ricovero e cura per animali d'affezione, deroghe agli strumenti di tutela ambientale, la cogenza dei quali deriva, invece, sia dalla conformazione del diritto interno al diritto dell'Unione, sia dalla competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente»".
Rigettata l'interpretazione riduttiva caldeggiata dalla Regione resistente, la Corte ritiene che, "alla luce dell'esame svolto, consentendo la realizzazione di strutture di ricovero per animali d'affezione in generica deroga a strumenti ambientali, (la norma censurata) produce un evidente effetto di riduzione delle soglie di tutela nella materia ambientale, riservata alla legislazione esclusiva dello Stato, in virtù dell'art. 117, comma 2, lettera s), Cost. In particolare, la legge regionale ha inteso regolare direttamente la materia in questione, dettando disposizioni volte a stabilire, in via generale ed astratta, quali interventi dovrebbero essere sottratti agli ordinari strumenti di tutela ambientale, ciò che deve ritenersi comunque precluso alla legislazione delle Regioni (ex multis sentenze n. 303 e n. 58 del 2013, n. 66 del 2012, n. 325 del 2011). Questo comporta l'illegittimità costituzionale della norma censurata, limitatamente alla previsione secondo la quale le strutture e le recinzioni (…) sono sempre consentite, anche in deroga agli strumenti ambientali".

2.6.4.1. La pianificazione paesaggistica

Con la sentenza n. 64, la Corte costituzionale ha vagliato la costituzionalità di alcune disposizioni di legge della regione Abruzzo, che disciplinano il caso in cui, in sede di adeguamento della pianificazione urbanistica a quella comunale, "la proposta comunale si configuri come proposta di variante al P.R.P.", senza prevedere le necessarie procedure di coinvolgimento dell'amministrazione statale, come previsto dal codice dei beni culturali e del paesaggio. La Corte accoglie le censure sollevate dal Governo in quanto "la mancata (o non adeguata) partecipazione degli organi ministeriali al procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica determina l'evidente contrasto con la normativa statale, che – in linea con le prerogative riservate allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (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. 197 del 2014, 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). Al contrario, la generale esclusione o la previsione di una mera partecipazione degli organi ministeriali nei procedimenti di adozione delle varianti, nella sostanza, viene a degradare la tutela paesaggistica da valore unitario prevalente e a concertazione rigorosamente necessaria, in mera esigenza urbanistica (sentenza n. 437 del 2008)".

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

3.1. Tutela della salute

Con la sentenza n. 54, la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime le norme della Regione Liguria concernenti l'attività del personale sanitario al di fuori dell'orario di servizio. La Corte, in particolare, non accoglie la ricostruzione della parte resistente, affermando che "le disposizioni concernenti l'attività sanitaria intramuraria debbono essere ricondotte alla materia della «tutela della salute». Infatti, «il "nuovo quadro costituzionale", delineato dalla legge di riforma del titolo V della parte II della Costituzione, recepisce (…) una nozione della materia 'tutela della salute' "assai più ampia rispetto alla precedente materia 'assistenza sanitaria e ospedaliera'", con la conseguenza che le norme attinenti allo svolgimento dell'attività professionale intramuraria, "sebbene si prestino ad incidere contestualmente su una pluralità di materie (e segnatamente, tra le altre, su quella della organizzazione di enti 'non statali e non nazionali')", vanno "comunque ascritte, con prevalenza, a quella della 'tutela della salute'". Rileva, in tale prospettiva, "la stretta inerenza che tutte le norme de quibus presentano con l'organizzazione del servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza, essendo queste ultime condizionate, sotto molteplici aspetti, dalla capacità, dalla professionalità e dall'impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi, e segnatamente di coloro che rivestono una posizione apicale" (sentenze n. 181 del 2006 e n. 50 del 2007)» (così la sentenza n. 371 del 2008. Negli stessi termini, da ultimo, sentenza n. 301 del 2013)".
La Corte ha, invece, escluso, "che le disposizioni attinenti alla disciplina dell'attività intramuraria, ivi comprese quelle concernenti la predisposizione delle strutture a tal fine necessarie, possano

essere ricondotte alla materia della "organizzazione sanitaria" dal momento che tale ambito «neppure può essere invocato come "materia" a sé stante, agli effetti del novellato art. 117 Cost., in quanto l'organizzazione sanitaria è parte integrante della "materia" costituita dalla "tutela della salute" di cui al terzo comma del citato art. 117 Cost.» (sentenza n. 371 del 2008)".

3.1.1. Autorizzazione e accreditamento delle istituzioni sanitarie private

Con la sentenza n. 59, il giudice delle leggi ha confermato la propria giurisprudenza in materia di autorizzazione delle istituzioni sanitarie private. Nel caso di specie, è stata dichiarata illegittima la legge della regione Abruzzo che, nell'esonerare dall'autorizzazione prevista dall'art. 2 della legge reg. n. 32 del 2007 gli studi professionali che erogano le prestazioni non più comprese nell'elenco, si pone in contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute volti ad assicurare l'idoneità e la sicurezza delle cure di cui all'art. 8-ter, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421). La Corte ha affermato, in proposito, che "«la competenza regionale in materia di autorizzazione e vigilanza sulle istituzioni sanitarie private debba senz'altro essere inquadrata nella più generale potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute, che vincola le Regioni al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (sentenze n. 134 del 2006 e n. 200 del 2005)» (sentenza n. 292 del 2012, e, nello stesso senso, sentenza n. 260 del 2012). Ne consegue che, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., le scelte del legislatore regionale devono svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato (sentenze n. 162 del 2004 e n. 282 del 2002, ordinanza n. 323 del 2010)", e che, "nel ridurre il novero delle prestazioni chirurgiche per le quali gli studi medici ed odontoiatrici sono tenuti a munirsi di autorizzazione obbligatoria, la disciplina regionale censurata si pone in contrasto con gli artt. 8 e 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992, i quali, come affermato da questa Corte, «stabiliscono "requisiti minimi" di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie» (sentenza n. 292 del 2012) ed esprimono principi fondamentali nella materia «tutela della salute» (sentenze n. 245 e n. 150 del 2010)".
Sempre in materia di accreditamento delle strutture sanitarie viene in rilievo la sentenza n. 124, che ha avuto ad oggetto una legge campana e, in particolare, la "previsione di decadenza dei direttori generali delle aziende sanitarie della Regione Campania «In caso di mancato rispetto del termine di centoquaranta giorni per la verifica del possesso dei requisiti ulteriori previsti dalla normativa e richiesti per l'accreditamento istituzionale» (di cui all'ultimo periodo sub lettera e del citato comma 36). Il ricorrente denuncia, a tal riguardo, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute, di cui all'art. 3-bis, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), e successive modificazioni, che individua specifiche cause di decadenza del direttore generale (gravi motivi, situazione di grave disavanzo, violazione di leggi o del principio di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione)".
Nondimeno, la Corte ritiene che "è pur vero, infatti, che l'anzidetta norma interposta statale pone un principio fondamentale della materia «tutela della salute», cui è da ricondursi – come da giurisprudenza di questa Corte – la disciplina degli incarichi alla dirigenza sanitaria (sentenze n. 129 del 2012, n. 233 e n. 181 del 2006). Tuttavia, la decadenza per inutile decorso del termine di centoquaranta giorni, per provvedere all'accreditamento definitivo delle strutture provvisoriamente accreditate – in quanto ricollegabile, come sostenuto dalla Regione, all'inerzia dei direttori generali delle ASL relativamente al rispetto del termine anzidetto – è pianamente riconducibile ad una delle

ipotesi tipiche di decadenza previste dalla norma statale interposta di riferimento, quella cioè, della «violazione […] del principio di buon andamento […] dell'amministrazione»".
Nella medesima sentenza n. 124 è altresì oggetto di impugnazione un'altra disposizione campana che "stabilisce che: «Il Ceinge (Biotecnologie avanzate società consortile srl), organismo di diritto pubblico ai sensi del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione alle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE – Codice degli appalti), è centro regionale di riferimento per la diagnostica di biologia molecolare clinica e delle malattie congenite del metabolismo e delle malattie rare. Con decreto del Commissario ad acta per il piano di rientro dal disavanzo sanitario, è stabilito il finanziamento alle attività assistenziali sulla base del tariffario regionale. Il finanziamento, modificabile annualmente in base ad eventuali e motivati fabbisogni integrativi, è erogato a partire dall'anno 2013, mediante convenzioni quinquennali con la Regione Campania. Per colmare la carenza dell'offerta della rete laboratoristica regionale, il Ceinge può presentare domanda di accreditamento istituzionale, previa verifica di rispondenza ai requisiti di qualificazione richiesti. I contratti sono stipulati nei limiti fissati da appositi provvedimenti commissariali. Il predetto istituto opera sulla base di accordi istituzionali in coerenza e nei limiti dei vincoli finanziari previsti dal piano di rientro e connessi programmi operativi e comunque fatte salve le spettanze di cui alle poste dei bilanci regionali degli anni 2009, 2010, 2011 e 2012». Questa disposizione contrasterebbe, secondo il ricorrente, l'art. 117, terzo comma Cost., in materia di «tutela della salute», giacché – nel prevedere «il finanziamento alle attività assistenziali sulla base del tariffario regionale, di una struttura quale il CEINGE che, come reso evidente dalla stessa norma, non è ancora accreditato» − violerebbe i principi fondamentali desumibili dagli artt. da 8-bis ad 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992, in forza dei quali «le strutture che erogano prestazioni sanitarie possono essere poste "a carico" del servizio sanitario nazionale solo dopo stipulazione di appositi accordi contrattuali con le strutture interessate, i quali, a loro volta, presuppongono che le stesse siano state previamente accreditate»".
Alla stregua di un'articolata ricostruzione del quadro normativo di riferimento in materia di Istituti di ricovero e cura di carattere scientifico (IRCCS), la Corte conclude nel senso del "contrasto della disposizione di legge regionale denunciata – che ammette il CEINGE al finanziamento per le attività assistenziali senza previo accreditamento (rimesso alla mera facoltà di scelta dell'ente) – con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di «tutela della salute» evocati dal ricorrente".

3.1.2. L'operare congiunto della "tutela della salute" e del "coordinamento della finanza pubblica"

Nella sentenza n. 125, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una normativa statale che dispone una riduzione dello standard dei posti letto, nella parte in cui si applica alle Province autonome di Trento e di Bolzano.
La Corte ricorda, anzitutto, che, secondo la propria giurisprudenza, "la ridefinizione del numero dei posti letto fruibili va ricondotta alle materie della «tutela della salute» e del «coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 289 del 2010)".
Ciò premesso, osserva che "le norme impugnate non si articolano in enunciati generali riconducibili alla categoria dei principi, ma pongono in essere una disciplina di dettaglio. Ciò comporta che le misure in considerazione non possono trovare fondamento nella potestà legislativa concorrente dello Stato, così come sostenuto dalla difesa erariale.
A tale argomento si aggiunge il rilevo che, ai sensi dell'art. 34, comma 3, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), «La regione Valle d'Aosta e le province autonome di Trento e Bolzano provvedono al finanziamento del Servizio sanitario

nazionale nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato […]». Dunque, (…) lo Stato non ha comunque titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria interamente sostenuta da tali enti.
Le disposizioni in esame non possono nemmeno essere ricondotte alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di livelli essenziali di assistenza (LEA), ex art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., così come ritenuto dall'Avvocatura dello Stato". Infatti, la normativa impugnata, "disponendo una riduzione dello standard dei posti letto, non tend(e) a garantire un minimum intangibile alla prestazione, ma ad imporre un tetto massimo alla stessa. Quest'ultima prescrizione, dunque, non essendo nemmeno correlata all'ipotesi del finanziamento da parte dello Stato, non appare conforme ai parametri di riferimento invocati nel ricorso".

3.2. Le professioni

Nella sentenza n. 117, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di due normative campane in materia di professioni.
Previo richiamo alla propria giurisprudenza costituzionale, in cui è stato "reiteratamente affermato che, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili, è riservata allo Stato (sentenza n. 353 del 2003; in seguito, tra le molte, sentenze n. 98 del 2013, n. 138 del 2009, n. 93 del 2008, n. 300 del 2007, n. 40 del 2006 e n. 424 del 2005)", la Corte, in riferimento alla prima q.l.c., ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione che istituisce la figura professionale della guida archeologica subacquea, anche in ragione del fatto che pure "l'enucleazione di peculiari figure professionali a partire da un genus indicato dalla legge statale" – nella specie, la professione turistica – "è preclusa alla legge regionale (sentenza n. 328 del 2009)".
La medesima sorte è ha colpito la disposizione che consente che l'interprete turistico riconosciuto dalla Camera di commercio competente per territorio sia iscritto nell'elenco regionale delle attività turistiche, poiché "non spetta alla legge regionale disciplinare elenchi di professioni che non siano state istituite dalla normativa statale".
Sulla base di analoghe argomentazioni, la Corte, nella sentenza n. 217, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della normativa umbra che regolava la figura professionale dell'operatore in discipline bionaturali.

3.3. Il governo del territorio

3.3.1. Il condono edilizio

La sentenza n. 117 affronta due q.l.c. inerenti al condono edilizio. Nondimeno, in questa sede, si può dare conto solo della seconda (*C.i.d.*, par. 3.1), posto che nella prima (*C.i.d.*, par. 3) la Corte si limita a dichiarare l'infondatezza per erroneità del presupposto interpretativo.
In particolare, la norma regionale impugnata dispone che "il condono non è ammesso per gli abusi edilizi realizzati su aree del territorio regionale sottoposte ai vincoli di cui all'art. 33 della legge n. 47 del 1985, «solo ed esclusivamente se i predetti vincoli comportano l'inedificabilità assoluta delle aree su cui insistono e siano stati imposti prima della esecuzione delle opere stesse»".
Si lamenterebbe pertanto l'ampliamento dell'area del condono, sia ammettendo la sanatoria in caso di inedificabilità meramente relativa, sia escludendo la rilevanza dei vincoli sopravvenuti all'abuso, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.
La Corte, tuttavia, non accoglie la doglianza formulata dalla difesa erariale, osservando che, pur essendo "pacifico che non spetta alla legge regionale allargare l'area del condono edilizio rispetto a

quanto stabilito dalla legge dello Stato (sentenza n. 196 del 2004)", d'altra parte, "la norma impugnata va perciò posta a raffronto con l'art. 33 della legge n. 47 del 1985, che esclude la sanatoria di opere in contrasto con vincoli che comportino l'inedificabilità e siano stati imposti prima della esecuzione delle opere stesse".
Ora, "quanto alla natura di tale inedificabilità, costituisce diritto vivente che, nell'ambito dei condoni aperti con le leggi n. 47 del 1985 e n. 724 del 1994, essa rileva, ai sensi dell'art. 33 della legge n. 47 del 1985, soltanto se di carattere assoluto (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 7 giugno-22 luglio 1999, n. 20), posto che gli effetti del vincolo di inedificabilità relativa sono regolati, entro tale contesto normativo, dall'art. 32 della legge n. 47 del 1985.
Diverso è il caso del cosiddetto terzo condono, di cui all'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 2003, n. 326, in relazione al quale (la) Corte ha già rilevato che il suo oggetto è «più circoscritto» (sentenza n. 225 del 2012), così da attribuire carattere ostativo alla sanatoria anche in presenza di vincoli che non comportino l'inedificabilità assoluta (sentenze n. 290 e n. 54 del 2009; ordinanza n. 150 del 2009)".
Secondo la Corte, "la norma impugnata (…) non ha per oggetto il cosiddetto terzo condono, ma esclusivamente i precedenti, di cui intende sollecitare la definizione. Ne consegue che la disposizione censurata, inapplicabile alle domande presentate ai sensi dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, si limita a recepire quanto previsto dall'art. 33 della legge n. 47 del 1985, con riguardo al carattere assoluto della inedificabilità" e, pertanto, non incorre in vizi di costituzionalità.
Sempre in materia di condono edilizio, si può segnalare la sentenza n. 233, che dichiara l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali che producono un sostanziale effetto di sanatoria amministrativa straordinaria di immobili abusivi.

3.3.2. L'operare congiunto del governo del territorio con il turismo

La sentenza n. 189 ha esaminato la materia del governo del territorio, di competenza concorrente, in relazione alla materia innominata del turismo. In particolare, la Corte ha affermato che la norma impugnata in tale giudizio, "nella parte in cui stabilisce che costituiscono «interventi di nuova costruzione» l'installazione di manufatti leggeri anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulottes, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee, «ancorché siano installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno di turisti», estende, con norma di dettaglio, l'ambito oggettivo degli «interventi di nuova costruzione», per i quali è richiesto il permesso di costruire". In tal modo, la medesima norma "sottrae al legislatore regionale ogni spazio di intervento, determinando la compressione della sua competenza concorrente in materia di governo del territorio, nonché la lesione della competenza residuale del medesimo in materia di turismo, strettamente connessa, nel caso di specie, alla prima" (*C.i.d.*, par. 3.2).

3.4. Il coordinamento della finanza pubblica

Come rilevato anche nelle precedenti Relazioni, il coordinamento della finanza pubblica è stato uno dei parametri più rilevanti nel contenzioso costituzionale fra Stato e Regioni. Delle q.l.c. di maggior interesse si dà conto nei sotto-paragrafi che seguono, precisandosi altresì che buona parte del contenzioso in materia ha riguardato le autonomie speciali (v. par. 7.2 di questo Capitolo), risoltosi

molto spesso tramite la contrattazione fra Stato e Regioni e, in particolare, tramite gli Accordi in materia di finanza pubblica (su cui v. Cap. I, parr. 1.7.1 e 1.7.2).
Quanto ai rapporti finanziari fra lo Stato e le Autonomie speciali, la Corte, nella sentenza n. 82, ha avuto occasione di ribadire easurientemente che "di regola i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (ex plurimis, sentenze n. 46 del 2015, n. 54 del 2014, n. 30 del 2012, n. 229 del 2011, n. 120 del 2008, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005, n. 353 e n. 36 del 2004), in quanto essi sono funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Tali principi e vincoli sono oggi ancor più pregnanti nel quadro delineato 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., obbliga il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare «l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico» (sentenze n. 175 e n. 39 del 2014; n. 60 del 2013).
Gli obiettivi programmatici del patto di stabilità e crescita non possono che essere perseguiti dal legislatore nazionale attraverso norme capaci d'imporsi all'intero sistema delle autonomie (sentenza n. 284 del 2009). In tale prospettiva, (la) Corte si è pronunciata recentemente con la sentenza n. 19 del 2015, specificamente in merito a disposizioni (art. 32, comma 10, della legge n. 183 del 2011) che, come quelle impugnate nel presente giudizio, determinavano i contributi alla finanza pubblica posti a carico di ciascuna autonomia speciale. Esaminando le censure rivolte a queste disposizioni, in quanto il contributo ivi previsto era stato determinato in via unilaterale dallo Stato, la Corte ha attribuito un preciso rilievo alla tempestività degli adempimenti nazionali rispetto alle cadenze temporali tipiche del sistema europeo di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri; tempestività che non può essere messa in pericolo dalla necessità, per lo Stato, di attendere di avere completato l'iter di negoziazione con ciascun ente territoriale".
Le singole q.l.c. fra Stato e Autonomie speciali maggiormente di rilievo in materia sono oggetto di esame nel par. 7.2 di questo Capitolo.
Il parametro in questione, tuttavia, è stato invocato – o utilizzato dalla Corte costituzionale – anche nell'ambito di conflitti in cui sono stati parti regioni a statuto ordinario. È questo il caso della decisione n. 152, con cui la Consulta ha dichiarato non fondata la q.l.c. proposta dalla regione Campania. In particolare, la Corte ha analizzato un articolo di legge statale per il quale "nell'ottica della semplificazione e dell'efficientamento dell'attuazione dei programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell'Unione europea, il Ministero dell'economia e delle finanze si avvale di Consip S.p.a.(…), sulla base di convenzione disciplinante i relativi rapporti per lo svolgimento di procedure di gara finalizzate all'acquisizione, da parte delle autorità di gestione, certificazione e audit istituite presso le singole amministrazioni titolari dei programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell'Unione europea, di beni e di servizi strumentali all'esercizio delle relative funzioni". Tale articolo, secondo la Consulta, non porrebbe problemi di interferenza con i parametri di cui agli artt. 97 e 118 Cost., invocati dalla regione Campania, bensì sarebbe "riconducibile alla materia del «coordinamento della finanza pubblica», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004), quale norma di principio posta dallo Stato, che, non incidendo sull'esercizio delle funzioni spettanti alle amministrazioni coinvolte nei programmi di sviluppo cofinanziati dall'Unione europea".
Nella sentenza n. 153, poi, la Corte afferma che "la previsione (…) con la quale è stato imposto alle Regioni di estendere al proprio personale il vincolo del tetto massimo al trattamento economico annuo onnicomprensivo, già introdotto per il personale statale, si colloca nel contesto di un più

ampio intervento di revisione della spesa pubblica, concorrendo, quale misura di razionalizzazione e trasparenza dell'organizzazione degli apparati politico istituzionali (dello Stato e delle autonomie territoriali), alla stabilizzazione della finanza pubblica complessiva. Questa «scelta di fondo» del legislatore statale (sentenza n. 151 del 2012) va qualificata dunque come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, idoneo, in quanto tale, ad attrarre alla stessa competenza legislativa dello Stato la definizione delle particolari regole che ne costituiscono il necessario svolgimento tecnico". La Corte, dunque, dichiarava, in tal modo, infondato il ricorso regionale.
Anche nella sentenza n. 189, la Corte costituzionale adotta il coordinamento della finanza pubblica quale parametro costituzionale dirimente, dichiarando incostituzionale una norma statale. Tale norma impone un vincolo di destinazione a favore del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato sulla quota del 10 per cento delle risorse derivanti dall'alienazione dell'originario patrimonio immobiliare disponibile delle Regioni. Detta previsione, a parere della Corte "non essendo finalizzata ad assicurare l'esigenza del risanamento del debito degli enti territoriali e, quindi, non essendo correlata alla realizzazione del ricordato principio fondamentale, si risolve in una indebita ingerenza nell'autonomia della Regione". In particolare, e soprattutto, "non soddisfa alcuna delle condizioni ripetutamente poste dalla giurisprudenza di questa Corte in ordine all'individuazione dei princípi di coordinamento della finanza pubblica. É, infatti, ormai indirizzo costante (della) Corte ritenere che «norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenza n. 237 del 2009; nello stesso senso sentenze n. 139 del 2009, n. 289 e n. 120 del 2008).
Nella specie, la norma impugnata fissa un vincolo puntuale ed esaustivo al fine di perseguire gli obiettivi di finanza pubblica, imponendo agli enti territoriali di destinare una quota dei proventi derivanti dalla dismissione di loro beni alla riduzione del debito pubblico dello Stato, con ciò ledendo i parametri evocati" (*C.i.d.*, par. 4).
Nella sentenza n. 188 – emessa nell'ambito di un giudizio in via incidentale –, la Corte ribadisce, poi, un principio saldo della propria giurisprudenza, per cui "«possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la Regione [nel caso in esame della Provincia], purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni. Ciò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento [che dovrebbe essere] coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile […] esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse […] dall'altro» (sentenza n. 138 del 1999 e, più di recente, sentenza n. 241 del 2012)".

3.4.1. L'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea

Nella sentenza n. 250 vengono anzitutto ribaditi i principi sopra richiamati, secondo cui "i vincoli di coordinamento finanziario imposti dallo Stato possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle regioni e degli enti locali quando stabiliscono un limite complessivo che lasci agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (sentenze n. 236 del 2013, n. 182 del 2011, n. 297 del 2009, n. 289 del 2008, n. 169 del 2007) e sempre alla condizione che la disciplina dettata dal legislatore statale non leda il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato (sentenze n. 236 del 2013 e n. 326 del 2010)".

Il giudice delle leggi, inoltre, ricorda che "i principi fondamentali della legislazione statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» sono diretti a 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 che risultano ancor più pregnanti alla luce del primo comma dell'art. 97 Cost., che impegna 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). (La) Corte ha più volte ritenuto legittima l'incidenza dei predetti principi statali di coordinamento, sia sull'autonomia di spesa delle regioni (ex plurimis, sentenze n. 91 del 2011, n. 27 del 2010, n. 456 e n. 244 del 2005), sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale (sentenza n. 151 del 2012). L'eventuale impatto sull'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.) e organizzativa (artt. 117, comma quarto, e 118 Cost.) delle regioni si traduce in una «circostanza di fatto come tale non incidente sul piano della legittimità costituzionale» (sentenze n. 40 del 2010, n. 169 del 2007 e n. 36 del 2004)".

3.4.2. Royalties petrolifere e patto di stabilità

Nella sentenza n. 130, viene in rilievo un caso di particolare interesse, anche con riferimento all'efficacia dello *ius superveniens* nei giudizi di costituzionalità.
In particolare, è impugnata una disposizione di legge della Regione Basilicata, che la "autorizza (…) a utilizzare i proventi derivanti dalle royalties petrolifere per effettuare pagamenti ulteriori, relativi a spese di investimento in conto capitale, in aggiunta a quelli consentiti dalla disciplina statale sul patto di stabilità interno". La questione è dichiarata fondata, perché la normativa statale di riferimento, "nel testo vigente al momento in cui la legge regionale impugnata è stata adottata (luglio 2014), non annoverava, tra le spese esonerate dal rispetto del patto, quelle di investimento finanziate con i proventi derivanti dall'attività di estrazione di idrocarburi".
Solo successivamente, "anche le spese di investimento effettuate con i proventi delle royalties petrolifere sono state ricomprese, entro certi limiti, fra le deroghe consentite alla disciplina del patto di stabilità interno. Ciò precisato, (…) assume rilievo decisivo, ai fini della risoluzione della presente questione di costituzionalità, la giurisprudenza di questa Corte secondo la quale la normativa regionale denunciata deve essere valutata in riferimento ai parametri vigenti al momento della sua emanazione (ex plurimis, sentenza n. 62 del 2012)".
Ne deriva che "la legge della Regione Basilicata n. 17 del 2014 deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la spesa da essa prevista non rientrava – ratione temporis – nel novero di quelle che, in base alla normativa statale, potevano non essere computate ai fini del rispetto del patto di stabilità interno".

3.4.3. L'operare congiunto della competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica e di ordinamento civile

Nella sentenza n. 124 vengono contestualmente in rilievo i parametri costituzionali delle competenze in materia di coordinamento della finanza pubblica e di ordinamento civile, pur non essendo stato quest'ultimo espressamente menzionato dalla difesa erariale ricorrente.
In particolare, la norma regionale "impugnata, testualmente prevede che, «nel rispetto della vigente normativa in materia di scelta del contraente, la Giunta regionale e il Consiglio regionale procedono, a partire dal primo rinnovo contrattuale successivo alla data di entrata in vigore della presente legge, ad una revisione dei prezzi contrattuali per l'acquisto di beni e servizi comparabili,

in modo da adeguare gli stessi alle singole voci di costo applicate in base ai parametri di prezzo-qualità utilizzati da Consip […]»".
La norma si pone "in contrasto con il principio fondamentale desumibile dall'art. 1, comma 13, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, il quale ha introdotto, «con effetti di automatica inserzione nei contratti in essere, il diritto di recesso della pubblica amministrazione contraente, da esercitarsi prima della scadenza contrattuale nel caso in cui i parametri delle convenzioni stipulate da Consip successivamente alla sottoscrizione del contratto siano migliorativi e l'appaltatore non acconsenta ad una modifica delle condizioni economiche tale da adeguare l'onere contrattuale ai citati parametri». (…) La norma di cui all'art. 1, comma 13, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito dalla legge n. 135 del 2012 – oltre ad essere per struttura e contenuto riconducibile alla potestà legislativa esclusiva statale in materia di «ordinamento civile», di cui alla lettera l) dell'art. 117, secondo comma, Cost. – riveste anche il carattere di principio fondamentale di coordinamento di finanza pubblica, in una prospettiva funzionale − teleologica che la porta ad incidere sulla spesa pubblica al fine del conseguimento di obiettivi di risparmio. Con detta norma statale interposta confligge manifestamente la disposizione regionale censurata (non a caso poi dalla stessa Regione abrogata), la quale va, pertanto, dichiarata costituzionalmente illegittima relativamente al periodo di sua vigenza".

3.4.4. L'assunzione di nuovo personale

Nella sentenza n. 218, viene in rilievo la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., "sull'assunto che la norma impugnata sostituisca alla precedente normativa, già di dubbia costituzionalità perché dettagliata, una nuova disciplina di dettaglio in materia di «coordinamento della finanza pubblica», non conforme alle indicazioni della giurisprudenza costituzionale".
Nello specifico, tale disposizione prevede che, negli anni 2014 e 2015, le Regioni e gli Enti locali sottoposti al patto di stabilità interno procedano ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 60% della spesa relativa al personale cessato nell'anno precedente.
Nel rigettare la censura, rileva la Corte che la norma "si inserisce nel quadro complessivo dei numerosi interventi che il legislatore statale, ormai da tempo, ha effettuato in vista dell'obiettivo di assicurare il contenimento della spesa di personale nelle pubbliche amministrazioni regionali e locali. Sin dalle prime decisioni rese all'indomani della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, (la) Corte ha ricondotto le disposizioni dettate dal legislatore statale in vista del contenimento della spesa corrente degli enti territoriali alle finalità di coordinamento della finanza pubblica, sull'assunto che «[n]on è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, 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» (sentenza n. 36 del 2004). E ciò in quanto «il contenimento del tasso di crescita della spesa corrente rispetto agli anni precedenti costituisce pur sempre uno degli strumenti principali per la realizzazione degli obiettivi di riequilibrio finanziario», essendo «indicato fin dall'inizio fra le azioni attraverso le quali deve perseguirsi la riduzione del disavanzo annuo» (sentenza n. 36 del 2004).
Si è, tuttavia, precisato che, perché norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possano qualificarsi princípi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, occorre, in primo luogo, «che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della [stessa], intesi anche

nel senso di un transitorio contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente»; in secondo luogo, che «non prevedano strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenza n. 169 del 2007).
Fra le misure di contenimento della spesa di Regioni ed enti locali si sono da tempo ravvisate quelle inerenti alle spese per il personale, alle quali devono ricondursi quelle oggetto della norma impugnata. Esse perseguono «l'obiettivo di contenere entro limiti prefissati una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico, costituita dalla spesa complessiva per il personale (sentenza n. 4 del 2004)» (sentenza n. 169 del 2007). Tale obiettivo, pur non riguardando la generalità della spesa corrente, ha tuttavia «rilevanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno, e concerne non una minuta voce di spesa, bensì un rilevante aggregato della spesa di parte corrente, nel quale confluisce il complesso degli oneri relativi al personale» (sentenza n. 169 del 2007), cosicché, sempre che siano rispettate le predette condizioni, esso legittima l'intervento limitativo del legislatore statale. (…) Alla luce di quanto detto, risulta evidente che anche la norma ora sottoposta a scrutinio (l'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito) è norma recante princìpi di coordinamento della finanza pubblica. (…) Serve soprattutto sottolineare che la norma soddisfa i requisiti necessariamente prescritti al fine di escludere l'illegittimità costituzionale delle misure limitative da essa introdotte, escludendo che le stesse determinino la lesione delle sfere di competenza regionale e degli enti locali e in particolare il sacrificio della loro autonomia di spesa.
Infatti, fissando il limite alle assunzioni di personale a tempo indeterminato in termini percentuali rispetto al contingente di personale di ruolo cessato nell'anno precedente, l'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito, soddisfa il requisito di non prevedere «in modo esaustivo strumenti e modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» di contenimento della spesa (sentenza n. 236 del 2013), lasciando alle Regioni la possibilità di provvedere esse stesse, in piena autonomia, a differenziare le misure necessarie al raggiungimento dell'indicato obiettivo, tenendo conto delle diverse esigenze dei vari settori dell'amministrazione regionale. Occorre, inoltre, rilevare che la citata disposizione risponde alla necessità che le misure di intervento del legislatore statale siano adottate in via transitoria ed in vista di specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, come è dimostrato dalla circostanza che il limite alle assunzioni da parte di Regioni ed enti locali opera per gli anni 2014 e 2015 e, in maniera meno stringente, per gli anni 2016 e 2017, per cessare improrogabilmente a decorrere dal 2018".

3.4.5. I controlli sulla spesa pubblica di Regioni ed enti locali.

Nell'ambito dei conflitti di attribuzione fra enti, la Corte ha affrontato più volte la tematica dei controlli sulla spesa pubblica dei Consigli regionali. In particolare, nella sentenza n. 235, il giudice delle leggi ha accolto un ricorso della regione Emilia-Romagna stabilendo che con la sentenza n. 130/2014 "è stata annullata la deliberazione n. 249 del 2013, di accertamento dell'irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari della Regione Emilia-Romagna per l'anno 2012, e la presupposta deliberazione istruttoria n. 234 del 2013 (…). La deliberazione annullata, del resto, conteneva l'ordine alla segreteria di trasmissione della deliberazione medesima «alla Procura della Repubblica di Bologna e alla Procura regionale della Corte dei conti di Bologna anche in relazione alle indagini in corso di rispettiva competenza», ordine che è rimasto travolto unitamente all'atto che lo conteneva. La nota di trasmissione è quindi funzionalmente collegata in maniera indissolubile alla deliberazione di controllo, sì che l'annullamento della seconda non può che comportare la caducazione della prima".
Con la stessa sentenza, poi, riprendendo la propria giurisprudenza (in particolare la decisione n. 100/1995), la Corte costituzionale ha affermato che " il Procuratore della Corte dei conti può chiedere in comunicazione atti e documenti "in possesso" di autorità amministrative, mentre non

può esigere da queste ultime, come avviene con le richieste ora esaminate, una specifica e ulteriore attività di acquisizione di dati o di notizie»: quest'ultima, in altri termini, esula dalle facoltà della magistratura inquirente e per ciò solo incide sull'autonomia organizzativa della Regione.
Le medesime argomentazioni non possono che valere, a fortiori, in relazione a una richiesta di svolgimento di un'attività di recupero amministrativo, in danno di soggetti terzi, di somme spese irregolarmente, senza che peraltro sia intervenuta alcuna pronuncia giurisdizionale che abbia accertato effettivamente tale irregolarità".

3.4.5.1. Il coordinamento della finanza pubblica e l'organizzazione regionale e locale. Il Collegio dei revisori presso le regioni

Con la sentenza n. 228 – emessa nell'ambito di un giudizio in via incidentale – la Corte costituzionale ha affermato l'illegittimità di una norma calabrese con la quale veniva stabilito che il collegio dei revisori fosse composto da tre membri, nominati dall'Assemblea legislativa regionale mediante estrazione a sorte, in quanto contrastante con il principio fondamentale in materia di coordinamento di finanza pubblica – per il quale è affidata alla magistratura contabile la formulazione dei criteri per l'iscrizione negli appositi elenchi dei candidati idonei a rivestire il ruolo di revisore dei conti presso le Regioni – "la cui evidente finalità è quella di garantire la terzietà di questo organo che costituisce un rilevante tassello del complesso sistema di controllo della finanza regionale. La norma della Regione Calabria censurata, quindi, nel prevedere una scelta da parte dell'Assemblea legislativa regionale tra i nominati estratti a sorte, viola tale principio".

3.4.6. Il rientro dal disavanzo sanitario. L'operare congiunto del coordinamento della finanza pubblica e del potere sostitutivo previsto dall'art. 120, comma 2, Cost.

Nella sentenza n. 227 vengono in rilievo le impugnazioni di due disposizioni di legge della Regione Calabria, che, in sostanza, recano nuove norme in materia di cessione delle autorizzazioni all'esercizio e degli accreditamenti di strutture sanitarie, nonché di decadenza dalle predette autorizzazioni.
Secondo il Presidente del Consiglio dei Ministri, esse "violerebbero l'art. 120, secondo comma, della Costituzione, in quanto modificano la disciplina sanitaria regionale in costanza di un piano di rientro, per la cui attuazione è stato conferito al commissario ad acta, tra l'altro, il mandato di intervenire per l'attuazione della normativa statale in materia di autorizzazioni e accreditamenti istituzionali, mediante adeguamento della normativa regionale; violerebbero altresì l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), in quanto recano interventi non contemplati dal piano di rientro e dai relativi programmi operativi in tema di autorizzazioni e accreditamenti; si porrebbero, altresì, in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica, in quanto attenuerebbero il controllo sulla spesa sanitaria intervenendo sulla selezione dei soggetti in condizione di incidere su di essa e circoscrivendo i presupposti della decadenza, con il rischio di impedire all'amministrazione sanitaria di disporla nei confronti di chi si renda responsabile di cattiva gestione delle risorse finanziarie".
La Corte accoglie la censura, poiché, "al fine di realizzare il piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale, oggetto dell'accordo firmato il 17 dicembre 2009 tra il Ministro della salute, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione Calabria, con deliberazione del Consiglio dei ministri del 30 luglio 2010, è stato nominato un Commissario ad acta, incaricato di alcuni interventi prioritari, tra cui la «attuazione della normativa statale in materia

di autorizzazioni e accreditamenti istituzionali, mediante adeguamento della vigente normativa regionale». In seguito, un mandato di analogo contenuto è stato conferito dal Consiglio dei ministri, con deliberazione del 19 settembre 2014, al nuovo Commissario ad acta contestualmente nominato, incaricato altresì di adottare e attuare i Programmi operativi 2013-2015, i quali prevedono anch'essi, con riguardo alla materia delle autorizzazioni e degli accreditamenti, l'elaborazione di una proposta di modifica della legislazione regionale vigente.
A quanto risulta dal decreto del Commissario ad acta n. 65 del 2014, poco prima dell'approvazione della impugnata legge reg. Calabria n. 22 del 2014, l'organo straordinario aveva acquisito dall'Agenzia nazionale per i servizi sanitari alle Regioni (nel maggio 2014) e trasmesso ai Ministeri affiancanti (nel settembre 2014) il testo di una proposta di legge regionale in materia di autorizzazioni e accreditamenti, ad avviso del Commissario ad acta, conforme ai pertinenti principi fondamentali della legislazione nazionale e capace di realizzare un più elevato standard di tutela della salute.
Di conseguenza, nel decreto citato, il Commissario ad acta ha ritenuto che l'approvazione della legge reg. Calabria n. 22 del 2014 costituisse ostacolo all'attuazione del piano di rientro e dei programmi operativi e ha invitato, ai sensi dell'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, il Consiglio regionale ad abrogarla, disponendo contestualmente la trasmissione degli atti al Presidente del Consiglio dei ministri affinché potesse valutare l'opportunità di sollevare questione di legittimità costituzionale, come poi avvenuto.
L'esame delle finalità e dei contenuti della legge reg. Calabria n. 22 del 2014 conferma la sussistenza di una interferenza con le funzioni attribuite al Commissario ad acta".
Infatti, se si considera che "le nuove norme sulla cessione di accreditamenti e autorizzazioni sono applicabili anche ai procedimenti amministrativi pendenti, non può non concludersi che le disposizioni impugnate sono idonee a compromettere, o a restringere significativamente, l'applicabilità di eventuali regimi diversi e più stringenti, come quello che il Commissario ad acta dichiara di avere elaborato in adempimento del proprio mandato e che è destinato ad essere sottoposto al consueto procedimento di formazione delle leggi regionali".
Pertanto, esse "costituiscono un'interferenza con le attribuzioni del Commissario ad acta e, quindi, un ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro. Di qui la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120 Cost.".

3.5. Porti e aeroporti civili. Rinvio

La competenza concorrente in materia di porti e aeroporti civili è venuta in rilievo nella sentenza n. 261, ma, dal momento che le doglianze regionali sono state formulate avverso una norma statale che ha previsto l'attrazione in sussidiarietà, la q.l.c. è oggetto di trattazione nel paragrafo dedicato a tale istituto di natura giurisprudenziale (v. par. 8 di questo Capitolo).

4. Le competenze legislative. La potestà residuale regionale

4.1. Lavori pubblici di interesse regionale

Nella decisione n. 38, la Corte costituzionale ha escluso che la normativa di cui alla legge n. 11 del 2014 del Veneto – la quale autorizza, al comma 1, la Giunta regionale a prevedere, nel rapporto con gli appaltatori per opere di regimazione di corsi d'acqua comprendenti la rimozione di materiali litoidi, il sistema della remunerazione tramite compensazione tra l'onere della realizzazione dei lavori e il valore del materiale estratto riutilizzabile, quest'ultimo da calcolarsi sulla base dei vigenti canoni demaniali; e al comma 2 istituisce appositi capitoli di entrata e di spesa (denominati

rispettivamente: «Proventi derivanti dalla cessione di materiale litoide estratto da corsi d'acqua» e «Oneri per la realizzazione di opere di regimazione idraulica con il sistema della compensazione»), prevedendo per entrambi uno stanziamento pari a 10 milioni di euro – ricada nella materia, di competenza esclusiva statale, della tutela dell'ambiente. Viceversa, "essa si occupa, invece, del diverso problema della remunerazione degli appalti per opere di regimazione dei corsi d'acqua tramite compensazione, precisandone alcune modalità di computo e istituendo i necessari capitoli di bilancio. L'oggetto e la ratio della disposizione in esame sono di ordine finanziario-contabile e in questo ambito la norma impugnata deve pertanto ricondursi" alla materia di potestà legislativa residuale "lavori pubblici di interesse regionale".
Prosegue, poi, la Corte, affermando che "va infatti considerato che il sistema della remunerazione tramite compensazione con materiale da scavo è già previsto, sul piano della disciplina sostanziale, dall'art. 31, comma 2, della legge della Regione Veneto 7 novembre 2003, n. 27 (Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche) – cui la disposizione impugnata espressamente si richiama –, che già consente al bando di gara di prevedere «l'utilizzazione di materiale da scavo recuperato dall'attività di realizzazione delle opere pubbliche», «[a] compensazione totale o parziale delle somme di denaro costituenti il corrispettivo del contratto di appalto». L'impugnato art. 19 si limita a precisare che il meccanismo della compensazione si applica anche al caso specifico delle opere di ripristino dell'officiosità e di manutenzione dei corsi d'acqua e che in tal caso il valore del materiale estratto è da stimarsi in base ai canoni demaniali vigenti. A tal fine, il comma 2 del medesimo art. 19 istituisce due capitoli, di entrata e di spesa, in osservanza dei principi di regolarità contabile.
Nessuna incidenza dispiega, dunque, la disposizione impugnata sulla tutela dell'ambiente, che resta affidata al necessario rispetto della legislazione statale pertinente".

4.2. Agricoltura

Con la sentenza n. 16, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le q.l.c. prospettate dal Governo in un giudizio avverso le regioni Marche e Friuli-Venezia Giulia, affermando che, "come attestato a più riprese dalla Corte di Cassazione (oltre alle già citate sentenze, si veda, ancor più esplicitamente, terza sezione penale, sentenza 7 gennaio 2015, n. 76), l'art. 185, comma 1, lettera f), del codice dell'ambiente (e quindi anche le corrispondenti disposizioni della direttiva n. 2008/98/CE) consentiva – pure anteriormente all'introduzione del comma 6-bis all'art. 182 da ultimo ricordata – di annoverare tra le attività escluse dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti l'abbruciamento in loco dei residui vegetali, considerato ordinaria pratica applicata in agricoltura e nella selvicoltura". Peraltro, "dato che attiene alla «tutela dell'ambiente», di competenza esclusiva dello Stato, la definizione degli ambiti di applicazione della normativa sui rifiuti, oltre i quali può legittimamente dispiegarsi la competenza regionale nella materia «agricoltura e foreste», restano fermi i vincoli posti dal sopravvenuto comma 6-bis dell'art. 182 del codice dell'ambiente al fine di assicurare che l'abbruciamento dei residui vegetali in agricoltura – in conformità del resto a quanto stabilito dalla normativa dell'Unione europea – non danneggi l'ambiente o metta in pericolo la salute umana (…).In questa chiave, dunque, si può ritenere che il legislatore regionale sia legittimamente intervenuto sul punto, nell'esercizio della propria competenza nella materia «agricoltura», di carattere residuale per le Regioni a statuto ordinario (ex plurimis, sentenze n. 62 del 2013, n. 116 del 2006 e n. 282 e n. 12 del 2004) ed esclusiva per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, ai sensi dell'art. 4, primo comma, numero 2), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia)". Nello stesso senso, v. le sentenze nn. 38 e 60.

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

L'autonomia finanziaria regionale è stata, invero, già abbondantemente trattata nel corso della presente relazione e i casi di invocazione della medesima sono stati, però, sussunti sotto altri titoli competenziali (in primis, coordinamento della finanza pubblica), nella misura in cui il singolo caso di specie ciò suggeriva. 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. 13, la Corte costituzionale ha dichiarato infondata la q.l.c. proposta dalla regione Lazio su di una norma la quale, secondo la ricorrente "incidendo in modo significativo sulle entrate regionali, sarebbe priva di copertura finanziaria, in quanto l'intervento statale non conterrebbe alcuna previsione circa l'onere − inteso come minore entrata − a carico dei bilanci regionali, né alcuna indicazione circa le necessarie misure compensative". Ciò in quanto "l'attuale configurazione giuridica dell'IRESA quale «tributo proprio regionale», così definito dall'art. 8 del d.lgs. n. 68 del 2011 e riconosciuto come tale da questa Corte (sentenza n. 18 del 2013), sia pure con le peculiarità che saranno appresso indicate. Ciò esclude, ai sensi dell'art. 7, comma 1, lettera b), della legge n. 42 del 2009, la necessità di misure compensative, giacché tale disposizione le prevede soltanto per altri tributi regionali".

5.1. Gli interventi speciali di cui al comma 5 dell'art. 119 Cost.

Con la sentenza n. 189, la Corte costituzionale ha dichiarato infondate le censure della regione Veneto – in relazione a diversi parametri costituzionali – mosse nei confronti di una normativa statale concernente interventi infrastrutturali di adeguamento, ristrutturazione e nuova costruzione di edifici pubblici, ivi compresi gli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche, ovvero di realizzazione e manutenzione di reti viarie e infrastrutture accessorie e funzionali alle stesse o reti telematiche di NGN e WI-FI, nonché di salvaguardia e messa in sicurezza del territorio. La Corte, difatti, ha formulato, nella sua precedente giurisprudenza, "una serie di criteri di individuazione dei suddetti interventi speciali, la cui assenza renderebbe il ricorso a finanziamenti statali ad hoc «uno strumento indiretto ma pervasivo di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni degli enti locali, e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza» (sentenza n. 16 del 2004; nonché, conformemente, sentenze n. 423, n. 320 e n. 49 del 2004). Tali interventi speciali devono essere aggiuntivi rispetto al finanziamento normale delle funzioni amministrative spettanti all'ente territoriale (art. 119, quarto comma, Cost.), devono riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a «scopi diversi» dal normale esercizio delle funzioni, infine devono essere indirizzati non già alla generalità degli enti territoriali, bensì a determinati enti territoriali o categorie di enti territoriali (sentenze n. 79 del 2014, n. 273, n. 254 e n. 46 del 2013, n. 176 e n. 71 del 2012)".
Nella specie, tali requisiti sono tutti rispettati: quello statale costituisce, dunque, secondo il giudice delle leggi, un legittimo intervento "volto a destinare risorse aggiuntive in favore di determinate categorie di Comuni, al fine di correggere o attenuare particolari squilibri e garantire un livello uniforme di servizi alla persona" (*C.i.d.*, par. 2.2).

6. Il principio di leale collaborazione

Più volte, di fronte al giudice costituzionale, è stato invocato il principio di leale collaborazione quale parametro costituzionale.
Un esempio è dato dalla decisione n. 19 la quale, a seguito di una complessa ricostruzione, ha affermato che tale principio non può essere invocato dalle regioni qualora lo Stato, al fine di assicurare il rispetto dei vincoli europei, ha fatto ricorso a riferimenti provvisori, nelle more del raggiungimento dell'intesa. In particolare è stato affermato che "non essendo stata raggiunta in tale sede, fino ad oggi, alcuna intesa specifica per definire preventivamente il riparto del concorso delle autonomie speciali, lo Stato ha dovuto fare ricorso a riferimenti provvisori per assicurare il rispetto dei vincoli europei, nelle more del raggiungimento di ipotesi condivise. In questa prospettiva provvisoria deve essere letta l'evoluzione normativa successiva al d.l. n. 78 del 2010 ed in particolare la formulazione della norma recentemente adottata dal legislatore statale, l'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, il quale ha cercato di coniugare il principio dell'intesa con termini specifici per il suo raggiungimento. Esso dispone: «Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, in conseguenza dell'adeguamento dei propri ordinamenti ai principi di coordinamento della finanza pubblica […] ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, della Costituzione, assicurano un contributo alla finanza pubblica […] in ambiti di spesa e per importi proposti in sede di autocoordinamento dalle regioni e province autonome medesime, tenendo anche conto del rispetto dei tempi di pagamento stabiliti dalla direttiva 2011/7/UE, nonché dell'incidenza degli acquisti centralizzati, da recepire con intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 maggio 2014, con riferimento all'anno 2014 ed entro il 31 ottobre 2014, con riferimento agli anni 2015 e seguenti. In assenza di tale Intesa entro i predetti termini, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottarsi, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, entro 20 giorni dalla scadenza dei predetti termini, i richiamati importi sono assegnati ad ambiti di spesa ed attribuiti alle singole regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, tenendo anche conto del Pil e della popolazione residente, e sono eventualmente rideterminati i livelli di finanziamento degli ambiti individuati e le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato».
Si tratta a ben vedere di una norma che conferisce scadenze ed ipotesi alternative alla intesa, nel solco del tracciato concettuale precedentemente ricostruito sulla base della necessaria conciliazione dei principi scaturenti dai vincoli finanziari europei e di quelli di tutela delle autonomie". Nello stesso senso, v. la sentenza n. 156. *C.i.d.*, par. 3.2.
Alla luce delle esposte argomentazioni, dunque, si deve concludere che il combinato disposto dell'art. 32, comma 10, della legge n. 183 del 2011 e dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010 – successivamente evoluto nella contestuale e più articolata normativa contenuta nell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014 – presuppone l'individuazione concertata di criteri per il riparto del concorso individuale delle autonomie speciali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. Nelle more del raggiungimento dell'intesa, detta normativa è finalizzata ad assicurare l'attuazione dei vincoli sottesi alla manovra di bilancio annuale e pluriennale".
A riguardo, occorre segnalare come, nella sentenza n. 13, sia stato ribadito che la Corte "ha costantemente escluso che le procedure collaborative fra Stato e Regioni (salvo che l'osservanza delle stesse sia imposta direttamente o indirettamente da norme costituzionali) trovino applicazione nell'attività legislativa dello Stato (sentenze n. 273 del 2013; n. 297 del 2012; n. 196 del 2004)". Nello stesso senso, v. la sentenza n. 250 (*C.i.d.*, par. 5).

7. Le autonomie speciali

7.1. Autonomie speciali e coordinamento della finanza pubblica

Con la sentenza n. 156, la Corte costituzionale ha riaffermato un principio già pacifico nella sua precedente giurisprudenza, quello dell'applicabilità anche alle autonomie speciali dei principi di coordinamento della finanza pubblica (in merito v. anche par. 7.2 di questo Capitolo). In particolare, è stato ribadito che "i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, funzionali, tra l'altro, a garantire l'unità economica della Repubblica e a prevenire squilibri di bilancio, sono applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome, in quanto necessari per 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 nel quadro delineato 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). Sicché, a fronte di un simile intervento legislativo statale, è naturale che derivi una, per quanto parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e amministrative di Regioni e Province autonome, nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante (sentenza n. 175 del 2014)".

7.1.1. Autonomie speciali e riduzione del debito pubblico

La Corte costituzionale conferma, anche nel 2015, la propria giurisprudenza in merito alle autonomie speciali in relazione alla riduzione del debito pubblico. Viene affermato, nella sentenza n. 19, che "il principio dell'autonomia regionale deve essere contemperato con gli obiettivi e i vincoli di risparmio concordati in sede europea (sentenza n. 118 del 2012). Detti obiettivi non si esauriscono negli ambiti discrezionali dell'accordo, ma possono – nell'indefettibile rispetto delle norme statutarie – prevedere, come nel caso in esame, forme di riorganizzazione delle funzioni amministrative e del loro riparto tra Stato e Regioni, capaci di produrre effetti favorevoli in termini di efficienza ed economicità". In tale sentenza, la Corte giudica (anche) della "legittimità della determinazione unilaterale da parte dello Stato del contributo di ciascuna autonomia speciale, (del)l'oggetto dell'accordo in relazione alla pretesa predeterminazione unilaterale, (del)l'assenza o il mancato rispetto di criteri obiettivi ed imparziali per il riparto del concorso tra gli enti territoriali" e afferma che l'anticipazione ad opera dello Stato della presentazione e della valutazione dei programmi di stabilità da parte degli Stati membri costituirebbe una serie di "misure legislative statali direttamente riconducibili agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. Considerate, inoltre, le modalità temporali anticipate di quantificazione di detta manovra, non è ipotizzabile che lo Stato possa presentare quella inerente al concorso regionale dopo aver completato il complesso iter di negoziazione con ciascuno degli enti a statuto speciale interessati": conseguentemente, tale determinazione unilaterale preventiva appare funzionale alla manovra e, in quanto tale, conforme a Costituzione. Inoltre, la Corte conferma una sua costante giurisprudenza, affermando che "il principio dell'accordo non implica un vincolo di risultato, bensì di metodo (sentenza n. 379 del 1992). Ciò significa che le parti devono porre in essere un confronto realmente orientato al superiore interesse pubblico di conciliare, nei limiti del possibile, l'autonomia finanziaria della Regione con l'indefettibile vincolo comunitario di concorso alla manovra di stabilità". Nel ribadire

la necessità delle procedure collaborative, cionondimeno, il giudice delle leggi prosegue, affermando che "se non si realizza l'intesa, una determinazione normativa unilaterale provvisoria dello Stato risulta adempimento indefettibile per assicurare alla manovra di stabilità la sua naturale scadenza".

7.2. Autonomia finanziaria speciale

Nel corso del 2015, la Corte costituzionale ha affrontato numerose questioni attinenti l'autonomia finanziaria speciale. Nelle pronunce, ha assunto particolare rilievo il principio di leale collaborazione, cui è dedicato lo specifico sotto-paragrafo che segue, rinviando ai successivi per le rimanenti questioni.

7.2.1. Autonomia finanziaria speciale e principio di leale collaborazione

7.2.1.1. Il metodo collaborativo previsto nell'art. 27 della legge n. 42 del 2009

Con la decisione n. 46, il giudice delle leggi ha dichiarato non fondata una questione di costituzionalità proposta dalla regione siciliana nei confronti di una norma statale, adottata senza il coinvolgimento della medesima tramite speciali procedure pattizie, relative alle sanzioni applicabili alle autonomie speciali conseguenti a violazioni in materia finanziaria. In merito, la Corte costituzionale ha affermato che, rispetto alle autonomie speciali "merita di essere privilegiata la via dell'accordo (sentenza n. 353 del 2004), con la quale si esprime un principio generale, desumibile anche dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione» (sentenze n. 193 e n. 118 del 2012), ma è anche vero che quel principio in casi particolari può essere derogato dal legislatore statale (sentenze n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012). È da aggiungere che, contrariamente a quanto ha sostenuto la ricorrente, si tratta di un principio che non è stato recepito dallo statuto di autonomia, o dalle norme di attuazione di esso, e non si estende ai meccanismi sanzionatori previsti in caso di inosservanza del patto di stabilità.
(La) Corte ha già affermato che «i margini costituzionalmente tutelati dell'autonomia finanziaria e organizzativa della Regione si riducono, quando essa ha trasgredito agli obblighi legittimamente imposti dalla legislazione dello Stato, al fine di garantire la tenuta della finanza pubblica allargata» (sentenza n. 219 del 2013; in precedenza, sentenza n. 155 del 2011). A questo effetto non si sottraggono certamente le autonomie speciali, dato che si rende necessario anche nei loro confronti consentire allo Stato di decidere autonomamente quale sanzione, nei limiti della non manifesta irragionevolezza e della proporzionalità, abbia una sufficiente efficacia compensativa e deterrente".
La sentenza ora citata viene espressamente richiamata nella decisione n. 77, in cui la Corte, esprimendosi in merito ad alcune misure di compressione dell'autonomia finanziaria delle regioni speciali, ha ribadito che "di regola, i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito, sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004). È vero che rispetto a questi ultimi merita di essere privilegiata la via dell'accordo (sentenza n. 353 del 2004), con la quale si esprime un principio generale, desumibile anche dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione» (sentenze n. 193 e n. 118 del 2012), ma è anche vero che quel principio, in casi particolari, può essere derogato dal legislatore statale (sentenze n. 46 del 2015, n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012). È da aggiungere che (…) si tratta di un principio che non è stato recepito dagli statuti di autonomia o dalle norme di attuazione di essi".

La medesima sentenza si pronunzia, poi, anche sulla differenza tra riserva e accantonamento. In particolare, viene affermato che "attraverso la riserva, lo Stato, ove sussistano le condizioni previste, sottrae definitivamente all'ente territoriale una quota di compartecipazione al tributo erariale che gli sarebbe spettata, e se ne appropria a tutti gli effetti al fine di soddisfare proprie finalità (ex plurimis, sentenze n. 145 del 2014, n. 97 del 2013 e n. 198 del 1999). Per mezzo dell'accantonamento previsto dalla norma impugnata, invece, poste attive che permangono nella titolarità della Regione, cui infatti spettano in forza degli statuti e della normativa di attuazione (sentenza n. 23 del 2014), sono sottratte a un'immediata disponibilità per obbligare l'autonomia speciale a ridurre di un importo corrispondente il livello delle spese. Una volta chiarito che il contributo imposto a tal fine alle ricorrenti è legittimo, si deve concludere che l'accantonamento transitorio delle quote di compartecipazione, in attesa che sopraggiungano le norme di attuazione cui rinvia l'art. 27 della legge n. 42 del 2009, costituisce il mezzo procedurale con il quale le autonomie speciali, anziché essere private definitivamente di quanto loro compete, partecipano al risanamento delle finanze pubbliche, impiegando a tal fine le risorse che lo Stato trattiene. Le quote accantonate rimangono, in tal modo, nella titolarità della Regione e sono strumentali all'assolvimento di un compito legittimamente gravante sul sistema regionale.
Naturalmente non è questa una situazione che si possa protrarre senza limite, perché altrimenti l'accantonamento si tramuterebbe di fatto in appropriazione. Ma, nell'attuale contesto emergenziale, ove è particolarmente forte l'esigenza di obbligare le Regioni a contenere la spesa, una simile tecnica non viola i parametri dedotti dalle ricorrenti, giacché si risolve nell'omessa erogazione, in via transitoria, di somme che queste ultime non avrebbero potuto comunque impiegare per incrementare il livello della spesa".
Quanto al metodo collaborativo e, in particolare, all'efficacia dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009, occorre altresì richiamare la sentenza n. 82 (già menzionata nel par. 3.4 di questo Capitolo), in cui la "Corte non ha mancato di sottolineare che in riferimento alle Regioni a statuto speciale merita sempre di essere intrapresa la via dell'accordo, espressione di un principio generale che governa i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali; è altresì vero, tuttavia, che tale principio non è stato recepito dagli statuti di autonomia che vengono in rilievo nel (…) giudizio – o dalle norme di attuazione degli stessi –, cosicché esso può essere derogato dal legislatore statale (sentenze n. 46 del 2015; n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012), tanto più in casi come quello in esame in cui la norma impugnata si colloca in un più ampio contesto normativo nel quale il principio pattizio è già largamente adottato per volontà dello stesso legislatore ordinario.
È sulla base di questo presupposto che il richiamato art. 27 della legge n. 42 del 2009 prevede che le autonomie speciali concorrono al patto di stabilità interno sulla base del principio dell'accordo «secondo criteri e modalità stabiliti dalle norme di attuazione dei rispettivi statuti»: una tale previsione non sarebbe necessaria se le fonti dell'autonomia speciale avessero già provveduto a disciplinare la materia, recependo il principio dell'accordo in forme opponibili al legislatore ordinario. Con specifico riguardo all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 – rispetto al quale la disciplina oggetto del presente giudizio esplicitamente e transitoriamente si discosta, in attesa della sua attuazione – (la) Corte ha già osservato (sentenza n. 23 del 2014) che esso pone bensì una riserva di competenza a favore delle norme di attuazione degli statuti speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata (sentenza n. 71 del 2012), così da configurarsi quale presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti (sentenza n. 241 del 2012). Nondimeno esso ha rango di legge ordinaria, derogabile da atti successivi aventi pari forza normativa; sicché, specie in un contesto di grave crisi economica, il legislatore può 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)".

7.2.1.2. Ulteriori fattispecie normative che prevedono metodi collaborativi

Con la sentenza n. 65, il giudice delle leggi ha dichiarato l'illegittimità di alcune norme statali – impugnate dalle regioni Sicilia e Valle d'Aosta – le quali prevedevano che, in relazione alle maggiori entrate rivenienti nei territori delle autonomie speciali dagli incrementi delle aliquote dell'accisa sull'energia elettrica, il concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano sarebbe incrementato in un determinato ammontare a decorrere dall'anno 2012. Nondimeno, "ai sensi (dell')art. 4, comma 1, lettera a), della legge n. 690 del 1981, è devoluta alla Regione Valle d'Aosta «l'intero gettito dell'accisa sull'energia elettrica», percetta nel territorio regionale. Il che, appunto, comporta che solo alle condizioni previste dal successivo art. 8 della medesima normativa di attuazione statutaria possa essere riversata, in tutto o in parte, allo Stato la maggiore entrata determinata dall'eventuale aumento dell'accisa. Vale a dire che, a tal fine, occorre (…) non solo la destinazione del gettito a «copertura di nuove o maggiori spese che sono da effettuare a carico del bilancio statale», ma anche una specifica determinazione ministeriale sulla misura del "riversamento", che deve essere adottata «d'intesa» con il Presidente della Giunta regionale".
Secondo la Corte costituzionale, "la norma denunciata prevede, in termini espliciti, una correlazione diretta tra l'incremento del gettito dell'accisa e la maggiorazione del contributo richiesto alle Regioni a statuto speciale. Pertanto, nella sostanza, essa equivale a una riserva all'Erario dell'anzidetto incremento di gettito, la quale però non soddisfa le condizioni di cui (all')art. 8 della legge n. 690 del 1981, per di più senza la necessaria preventiva enunciazione dei criteri sulla base dei quali detto incremento è stato quantificato (sentenza n. 19 del 2015).
Ne consegue la declaratoria di illegittimità costituzionale" (v., nello stesso senso, le decisioni n. 77, *C.i.d.*, par. 8; 82, *C.i.d.*, par.10).

7.2.2. Autonomia finanziaria speciale siciliana

Nella sentenza n. 131, vengono in rilievo tre q.l.c. attinenti all'autonomia finanziaria speciale siciliana.
Nella decisione, la Corte sottolinea preliminarmente che, "in ordine alla destinazione del gettito derivante dai tributi erariali riscossi nel territorio della Regione siciliana, sussistono ben precisi vincoli costituzionali, stabiliti dall'art. 36, primo comma, dello Statuto della Regione siciliana e dalle disposizioni di attuazione statutarie, contenute nell'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, secondo cui spettano alla Regione siciliana tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio (ad eccezione di alcuni specifici tributi, tra i quali non rientrano quelli in discussione). Tuttavia è possibile per la legge statale prevedere diversamente, attribuendo allo Stato il gettito derivante da uno o più tributi, purché siano rispettate tutte le seguenti tre tassative condizioni: a) la natura tributaria dell'entrata; b) la novità di tale entrata; c) la sua destinazione «con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime». L'art. 37 del citato statuto regionale precisa, poi, che spetta alla Regione anche la quota di tributo relativa ad impianti e stabilimenti con sede nel territorio regionale, anche se di imprese commerciali o industriali che hanno sede centrale al di fuori".
Ciò premesso la Corte dichiara non fondate le prime due q.l.c. sollevate dalla Regione siciliana, concernenti la "destinazione allo Stato (...) delle maggiori entrate derivanti dall'aumento della platea dei contribuenti soggetti all'«addizionale» IRES" e la destinazione allo Stato dell'aumento del contributo unificato, poiché la disposizione soddisfa tutte i requisiti richiesti dallo Statuto speciale.

Accoglie, invece, l'ultima q.l.c., per carenza del requisito della novità dell'entrata.
Nella sentenza n. 176, viceversa, la Corte costituzionale dichiara illegittima una norma statale la quale dispone una maggiorazione dell'aliquota dell'imposta sostitutiva sul risultato dei fondi pensione, destinando una quota delle maggiori entrate all'incremento del Fondo per interventi strutturali di politica economica. La fondatezza della q.l.c. deriva dalla mancanza del terzo requisito, ritenendo la Corte che la destinazione in questione della maggiorazione "identificandosi con le finalità generali di istituzione del fondo stesso al cui incremento è volta, non può considerarsi specifica".
Si segnalano, inoltre, le decisioni nn. 238, 239, 246, 249, 254 e 263, che pure hanno riguardato l'autonomia finanziaria speciale siciliana e in cui la pronuncia di merito si è avuta perché, pur avendo la Regione raggiunto un accordo in materia di finanza pubblica con lo Stato, essa non ha rinunciato al ricorso, come previsto nell'accordo stesso. In questi casi, la Regione siciliana è sempre stata soccombente, salvo che nel caso della sentenza n. 246.
Infine, ulteriori casi in cui è venuta in rilievo l'autonomia finanziaria speciale siciliana sono le decisioni nn. 252 (in part., v. *C.i.d.*, par. 3.2 ss.) e 273 (*C.i.d.*, par. 4).

7.2.2.1. La centralizzazione delle procedure di pagamento per il personale quale elemento in grado di determinare la sottrazione di risorse diversamente spettanti alla Regione Siciliana

Un caso di particolare interesse, meritevole di separata e specifica trattazione, è costituito dalla sentenza n. 89.
La disposizione censurata dalla Regione Siciliana prevede l'estensione del sistema "Service Personale Tesoro" (SPT), ora NoiPA, per il trattamento dei ruoli di spesa fissa, concernenti le buste paga del personale di tutte le amministrazioni centrali, gestito dal Ministero dell'economia e delle finanze, anche alle amministrazioni del Comparto sicurezza-difesa (Forze armate, compresa l'Arma dei Carabinieri), che ne erano state escluse fino ad ora. Nota, perciò, la Corte che in precedenza per quest'ultimo "vi erano appositi centri regionali di elaborazione dati, che provvedevano al pagamento degli stipendi, operazione che pertanto avveniva nel territorio della Regione, con la conseguenza che il tributo erariale, oggetto della relativa ritenuta alla fonte, veniva riscosso nella stessa Regione e quindi era ad essa spettante per il disposto dell'art. 36 dello statuto, nonché dell'art. 2, primo comma, del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria)".
La Corte prende atto che non possa "negarsi che a seguito dell'emanazione della norma impugnata la Regione subisca la sottrazione delle ritenute sulle retribuzioni del personale in questione: questi tributi erariali, infatti, non vengono più "riscossi" nell'ambito del territorio siciliano, ai sensi del citato art. 2, primo comma, delle norme di attuazione dello statuto speciale; e in proposito, questa Corte nella sentenza n. 116 del 2010, richiamata da entrambe le parti, ha ritenuto che alla stregua di tale norma: «rileva, dunque, soltanto il luogo in cui le ritenute sono versate all'erario, cioè il luogo in cui è la sede centrale di dette amministrazioni, senza che vengano in considerazione né il domicilio fiscale del dipendente, né la localizzazione degli impianti e stabilimenti dell'amministrazione presso i quali viene svolta l'attività lavorativa»".
Nondimeno, il giudice delle leggi ritiene che ciò non determini l'illegittimità costituzionale della disposizione, perché "l'incidenza negativa sulle finanze regionali è infatti l'effetto solo indiretto della norma impugnata che ha ad oggetto non l'imposta sul reddito delle persone fisiche né la sua devoluzione, bensì una diversa disciplina contabile e organizzativa della gestione dei pagamenti stipendiali effettuati dalle amministrazioni centrali dello Stato.
Essa deve pertanto ricondursi alla previsione dell'art. 117, secondo comma, Cost., con riferimento sia alla lettera e), che affida alla potestà esclusiva dello Stato il sistema tributario e contabile, sia

alla lettera g), che affida sempre alla potestà esclusiva dello Stato la sua organizzazione amministrativa".
D'altro canto, la Corte osserva che "gli effetti, mediati ma rilevanti, conseguenti alle connessioni tra la norma impugnata e la disciplina della riscossione dell'IRPEF, debbano indurre le parti ad una riflessione sull'opportunità di porre in essere meccanismi pattizi nello spirito di leale collaborazione tra Stato e Regione, collaborazione che, nella specie, appare lo strumento più idoneo a risolvere problematiche come quelle in esame che attengono all'equità più che alla legittimità".

7.2.3. Autonomia finanziaria speciale e tecnica premiale

La sentenza n. 141 è di particolare interesse, poiché, nel giudicare della legittimità costituzionale di una normativa statale volta alla riduzione delle spese regionali anche nei confronti delle autonomie speciali, giunge a rigettare la q.l.c. proposta , perché la "Corte ha affermato in proposito, in una fattispecie pressoché identica, che «[o]ccorre, però, tenere presente la struttura della norma censurata, che è ispirata alla logica premiale e sanzionatoria […]. Il censurato art. 2, comma 1, infatti, 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.» (sentenza n. 23 del 2014, cit.). Ebbene, la definizione della situazione soggettiva come «onere» si attaglia in modo particolare al caso di specie in cui l'esercizio del potere, nei sensi indicati dal legislatore, è «condizione» (come si esprime il comma 145) per evitare il danno della perdita dei trasferimenti statali, ma vale più in generale a qualificare una situazione che, se non è definibile in termini di doverosità, espone tuttavia la Regione a subire, o rischiare di subire, gli effetti negativi della sua scelta".

7.2.4. Autonomia finanziaria speciale e tutela della salute

Nella sentenza n. 125, la Regione Valle d'Aosta impugna norme statali che, "prevedendo misure di contenimento della spesa, comportano una riduzione dei costi nel settore sanitario e, conseguentemente, una riduzione del fabbisogno del Servizio sanitario nazionale e del relativo finanziamento". Ciò "riguarderebbe anche la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste che, ai sensi dell'art. 34, comma 3, della legge n. 724 del 1994, finanzia interamente nel suo territorio il Servizio sanitario nazionale senza oneri a carico del bilancio statale".
La q.l.c. è fondata in riferimento alla violazione delle norme dello Statuto speciale. Infatti, la disposizione impugnata "incide (…) in modo unilaterale, violando il principio di leale collaborazione, sull'autonomia finanziaria della ricorrente, la cui specialità sarebbe vanificata se fosse possibile variare l'assetto dei rapporti finanziari con lo Stato attraverso una semplice legge ordinaria (sentenza n. 133 del 2010).
Nel caso in esame non vale richiamare la potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.: (la) Corte ha infatti precisato che «lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, "neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario" (sentenza n. 341 del 2009)» (sentenza n. 133 del 2010; nello stesso senso, successivamente, sentenze n. 115 e n. 187 del 2012).
Come evidenziato, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste non grava, per il finanziamento della spesa sanitaria nell'ambito del proprio territorio, sul bilancio dello Stato e quindi quest'ultimo non è legittimato ad imporle il descritto concorso".

7.2.5. Altre questioni

Nella decisione n. 31, la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale una disposizione di legge regionale (nel caso specifico, della regione Sardegna) la quale ricomprendeva anche le imposte di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati generate nel territorio regionale anche se riscosse nel restante territorio dello Stato. Viceversa, lo Statuto speciale circoscrive le accise sulle quali calcolare il riparto tra Stato e regione a quelle "percette nel territorio della Sardegna". La Corte, nell'affermare che "in generale, la fattispecie tributaria può dirsi matura solo quando giunge a perfezionamento e l'imposta diviene quindi liquida ed esigibile" e che "nel caso delle accise, come già visto, i momenti della liquidazione e della conseguente esigibilità del tributo coincidono con quello dell'immissione in consumo", conclude per l'illegittimità della legge impugnata considerando che la disposizione statutaria contempla solamente fattispecie tributarie la cui condizione di esigibilità si verifichi pienamente nel territorio della Sardegna.
La decisione n. 67, invece, vede un rigetto delle doglianze regionali, nello specifico, siciliane. Viene, in questo caso, impugnata una disposizione statale per la quale "per l'anno 2014, sono confermate le modalità di riparto alle province del fondo sperimentale di riequilibrio già adottate con decreto del Ministro dell'interno 4 maggio 2012, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 145 del 23 giugno 2012. Alla ricognizione delle risorse da ripartire per l'anno 2014 a ciascuna provincia si provvede con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze. Salvo quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 20, sono parimenti confermate, le riduzioni di risorse per la revisione della spesa di cui all'articolo 16, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, secondo gli importi indicati nell'allegato 1 al presente decreto», e al comma 2: «Per l'anno 2014 i trasferimenti erariali non oggetto di fiscalizzazione corrisposti dal Ministero dell'interno in favore delle province appartenenti alla regione Siciliana e alla regione Sardegna sono determinati in base alle disposizioni recate dall'articolo 4, comma 6, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, e alle modifiche dei fondi successivamente intervenute»". In tale caso, nel ricostruire il quadro normativo – sia statale che regionale in materia – la Corte sostiene la non fondatezza delle tesi regionali, affermando che la legge regionale n. 21/2013 "ha dunque attribuito all'imposta in questione carattere di tributo proprio derivato delle Province e ciò realizza il presupposto che legittima il meccanismo di recupero previsto dall'art. 16, comma 7, del d.l. n. 95 del 2012, richiamato nella norma impugnata: della applicazione nei suoi confronti si duole quindi ingiustamente la Regione".
Con la decisione n. 19, la Corte ha riaffermato un principio già noto nella sua precedente giurisprudenza, in relazione alle particolari condizioni di autonomia di cui godono le regioni a statuto speciale e ai vincoli di risparmio di derivazione sovranazionale. In tale sentenza, difatti, è stato affermato che "il principio dell'autonomia regionale deve essere contemperato con gli obiettivi e i vincoli di risparmio concordati in sede europea (sentenza n. 118 del 2012). Detti obiettivi non si esauriscono negli ambiti discrezionali dell'accordo, ma possono – nell'indefettibile rispetto delle norme statutarie – prevedere, come nel caso in esame, forme di riorganizzazione delle funzioni amministrative e del loro riparto tra Stato e Regioni, capaci di produrre effetti favorevoli in termini di efficienza ed economicità". Dunque, l'applicazione della disposizione impugnata – la quale assume che le regioni speciali concorrono al riequilibrio della finanza pubblica anche con misure finalizzate a produrre un risparmio per il bilancio dello Stato, mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali – "è condizionata al rispetto degli statuti delle autonomie speciali, sia in termini procedurali che sostanziali, ed è proprio per questo motivo che non può essere considerata lesiva dell'autonomia regionale come sostenuto dalla ricorrente" (*C.i.d.*, par. 7). Nello stesso senso si pone la sentenza n. 156, *C.i.d.*, par. 5.1.

8. L'attrazione in sussidiarietà

Nella sentenza n. 261, viene in rilievo l'impugnazione di una normativa statale che prevede "l'adozione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, del «piano strategico nazionale della portualità e della logistica», incidendo, con ciò, sulla materia «porti e aeroporti civili», di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.".
Secondo la Regione ricorrente, "nell'effettuare la «chiamata in sussidiarietà» delle funzioni attinenti alla suddetta pianificazione, la norma impugnata non avrebbe, peraltro, previsto alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni nella procedura di predisposizione del piano, in contrasto con le chiare indicazioni della giurisprudenza costituzionale, alla luce delle quali disposizioni legislative statali del tipo considerato possono reputarsi legittime solo qualora prevedano adeguate attività concertative e di coordinamento orizzontale tra lo Stato e le Regioni, quali le intese".
La Corte ritiene che la q.l.c. sia fondata, premettendo che "la disposizione impugnata è riconducibile, con ogni evidenza, alla materia «porti e aeroporti civili», che l'art. 117, terzo comma, Cost. include tra quelle di competenza legislativa concorrente. Con altrettanta evidenza, peraltro, la norma non detta una disciplina di principio, ma regole dettagliate e di diretta applicazione.
L'intervento normativo in questione trova, per questo verso, la sua base di legittimazione nel meccanismo ormai comunemente designato come «chiamata in sussidiarietà»".
Secondo la costante giurisprudenza della Corte, affinché detta deroga all'ordine delle competenze "possa ritenersi legittima è necessario – stante la rilevanza dei valori in gioco – per un verso, che la valutazione dell'interesse unitario sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata e rispondente a ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto; per altro verso, che siano previste adeguate forme di coinvolgimento delle Regioni interessate nello svolgimento delle funzioni allocate in capo agli organi centrali, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni stesse (ex plurimis, sentenze n. 179 e n. 163 del 2012, n. 232 del 2011). Più in particolare, la legislazione statale di questo tipo «può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenze n. 278 del 2010, n. 383 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003)".
Se "la sussistenza di un'esigenza di esercizio unitario della funzione di pianificazione ora indicata, idonea a giustificare la sua attrazione a livello statale, non è contestata dalla Regione ricorrente", d'altra parte essa "si duole, invece, specificamente del fatto che non sia prevista alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni nelle procedure di adozione del piano: aspetto sul quale la norma censurata rimane, in effetti, completamente silente".
Ne deriva che "la norma impugnata va dichiarata, pertanto, costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede che il piano strategico nazionale della portualità e della logistica, da essa disciplinato, sia adottato in sede di Conferenza Stato-Regioni".

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

Nella sentenza n. 245, viene in rilievo l'impugnazione dell'art. 1, comma 388, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, che prevede che "Anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di contenimento della spesa, i contratti di locazione di immobili stipulati dalle amministrazioni individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive

modificazioni, non possono essere rinnovati, qualora l'Agenzia del demanio, nell'ambito delle proprie competenze, non abbia espresso nulla osta sessanta giorni prima della data entro la quale l'amministrazione locataria può avvalersi della facoltà di comunicare il recesso dal contratto. Nell'ambito della propria competenza di monitoraggio, l'Agenzia del demanio autorizza il rinnovo dei contratti di locazione, nel rispetto dell'applicazione di prezzi medi di mercato, soltanto a condizione che non sussistano immobili demaniali disponibili. I contratti stipulati in violazione delle disposizioni del presente comma sono nulli".

La Regione ricorrente formula una serie di censure attinenti al riparto delle competenze, ma la Corte le rigetta osservando che "la disposizione riguarda il rinnovo del contratto di locazione, lo subordina a determinate condizioni e ne prevede la nullità in caso di mancata verificazione delle stesse: l'ambito, pertanto, è quello proprio dell'ordinamento civile, trattandosi di una disciplina dell'attività contrattuale, sia pure speciale e limitata all'autonomia privata dei soggetti pubblici individuati dalla norma".

Inoltre, "il potere legislativo esercitato dallo Stato viene, poi, contestato dalla Regione, con invocazione degli artt. 3 e 42 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità dell'obiettivo perseguito rispetto all'incidenza sull'autonomia privata regionale, nonché su quella organizzativa e finanziaria, con conseguente violazione dei parametri costituzionali già evocati (artt. 117, 118 e 119 Cost.)". La censura è fondata limitatamente "alla soluzione adottata per la conclusione del procedimento e al rischio che l'impedimento al rinnovo del contratto derivi non dall'accertata esistenza di un bene pubblico idoneo, ovvero dalla inadeguatezza del canone pattuito, bensì anche dal mero silenzio dell'Agenzia del demanio entro il termine dato. (…) Se è vero, infatti, che le finalità perseguite sono meritevoli di tutela al punto tale da giustificare un'indubbia compressione dell'autonomia regionale, è anche vero che solo la dimostrata esistenza delle condizioni che permettono la valorizzazione di beni demaniali e la riduzione dei canoni può produrre tale effetto. Ciò evidentemente non avviene quando l'Agenzia del demanio si limita a non provvedere: quali che siano le ragioni di tale comportamento, è indubbio che non è stato accertato che ricorrono le condizioni in questione".

Ne deriva che "la norma in questione è dunque costituzionalmente illegittima nella parte in cui ricollega al semplice silenzio dell'Agenzia del demanio un'efficacia preclusiva al rinnovo del contratto, e cioè nella parte in cui prevede «non abbia espresso il nulla osta» anziché «espresso il diniego di nulla osta»".

Nella sentenza n. 272 è scrutinata la normativa statale che stabilisce che le amministrazioni pubbliche, esclusi gli enti del Servizio sanitario nazionale ma comprese le regioni, che "registrano tempi medi nei pagamenti superiori a 90 giorni nel 2014 e a 60 giorni a decorrere dal 2015, rispetto a quanto disposto dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, nell'anno successivo a quello di riferimento non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo".

La disposizione è dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione del principio di proporzionalità, "il quale, se deve sempre caratterizzare il rapporto fra violazione e sanzione (sentenze n. 132 e n. 98 del 2015, n. 254 e n. 39 del 2014, n. 57 del 2013, n. 338 del 2011, n. 333 del 2001), tanto più deve trovare rigorosa applicazione nel contesto delle relazioni fra Stato e regioni, quando, come nel caso in esame, la previsione della sanzione ad opera del legislatore statale comporti una significativa compressione dell'autonomia regionale (sentenze n. 156 del 2015, n. 278 e n. 215 del 2010, n. 50 del 2008, n. 285 e n. 62 del 2005, n. 272 del 2004).

L'art. 41, comma 2, del d.l. n. 66 del 2014, là dove prevede che qualsiasi violazione dei tempi medi di pagamento da parte di un'amministrazione debitrice, a prescindere dall'entità dell'inadempimento e dalle sue cause, sia sanzionata con una misura a sua volta rigida e senza eccezioni come il blocco totale delle assunzioni per l'amministrazione inadempiente (con l'unica esclusione degli enti del Servizio sanitario nazionale e dei casi di cui all'art. 4, comma 1, e all'art. 6,

comma 7, del già citato d.l. n. 78 del 2015), non supera il test di proporzionalità, il quale «richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (sentenza n. 1 del 2014)".
Inoltre, "la violazione della proporzionalità si manifesta innanzitutto nell'inidoneità della previsione a raggiungere i fini che persegue. Il meccanismo predisposto dall'art. 41, comma 2, del d.l. n. 66 del 2014, infatti, non appare di per se stesso sempre idoneo a far sì che le amministrazioni pubbliche paghino tempestivamente i loro debiti e non costituisce quindi un adeguato deterrente alla loro inadempienza.
Il blocco delle assunzioni, colpendo indistintamente ogni violazione dei tempi medi di pagamento, può investire amministrazioni che, nell'anno di riferimento, siano state in ritardo con il pagamento dei loro debiti per cause legate a fattori ad esse non imputabili. Nel caso degli enti territoriali, in particolare, il ritardato pagamento dei debiti potrebbe dipendere dal mancato trasferimento di risorse da parte di altri soggetti o dai vincoli relativi al patto di stabilità. (…) La mancata considerazione della causa del ritardo, al quale consegue automaticamente l'applicazione della sanzione prevista dalla legge, rende ipotetica e, in definitiva, aleatoria l'idoneità della norma a conseguire la sua finalità, dal momento che, nei casi in cui il ritardo non fosse superabile con un'attività rimessa alle scelte di azione e di organizzazione proprie dell'ente pubblico, la minaccia del blocco delle assunzioni o la sua concretizzazione non potrebbe sortire l'effetto auspicato".

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

Con la decisione n. 179, la Corte costituzionale ha dichiarato illegittima la normativa della regione Marche la quale disponeva lo stanziamento di un contributo straordinario alla società Aerdorica spa, gestore di un aeroporto sito in territorio marchigiano, per il ripianamento dei debiti contratti. Il giudice delle leggi ha dichiarato la fondatezza della q.l.c. in relazione alle disposizioni europee in materia di aiuti di Stato e regime *de minimis* sulla base dell'art. 108 TFUE (per cui "alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti") sostenendo inoltre che ai giudici nazionali spetti solo l'accertamento dell'osservanza dell'art. 108, n. 3, TFUE, e cioè dell'avvenuta notifica dell'aiuto alla Commissione. Rileva, infatti, la Corte che il contributo in questione "è, infatti, potenzialmente idoneo a concedere un vantaggio all'ente beneficiario, che vede incrementata la propria competitività non per effetto di una razionalizzazione dei costi e dei ricavi, bensì attraverso il rimborso di oneri derivanti dalla mancata definizione di adempimenti fiscali pregressi in una misura ben superiore alla soglia economica minima fissata dal regolamento (UE) n. 1407/2013", sui cosiddetti aiuti "de minimis". La mancata notifica del progetto di legge alla Commissione europea ed in assenza di previo parere favorevole di quest'ultima, si pone, dunque, in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost.

11. Il principio dell'accesso ai pubblici impieghi mediante concorso (art. 97 Cost.)

Nell'anno 2015 (sentenza n. 7), la Corte ha ribadito il suo consolidato orientamento sul principio dell'accesso ai pubblici impieghi mediante concorso. In particolare, esso deve intendersi quale "forma generale e ordinaria di reclutamento del personale della pubblica amministrazione (si vedano, tra le più recenti, le sentenze n. 134 del 2014; n. 277, n. 137, n. 28 e n. 3 del 2013; n. 212, n. 177 e n. 99 del 2012; n. 293 del 2009), cui si può derogare solo in presenza di peculiari e

straordinarie esigenze di interesse pubblico (sentenze n. 134 del 2014; n. 217 del 2012; n. 310 del 2011; n. 9 del 2010; n. 293 e n. 215 del 2009; n. 81 del 2006)".
Nella medesima sentenza viene in rilievo una q.l.c. concernente una disposizione di legge della regione Sardegna, che dispone il trasferimento del personale a tempo indeterminato della società *in house*, Interventi Geo Ambientali spa (IGEA spa), contestualmente soppressa, alla neocostituita Agenzia regionale per la bonifica e l'esercizio delle attività residuali delle aree minerarie dismesse o in via di dismissione (ARBAM), da considerarsi amministrazione pubblica in senso proprio.
Nell'occasione, la Corte ha ricordato che "il principio della necessità del pubblico concorso è stato di recente ribadito con specifico riferimento a disposizioni legislative che prevedevano il passaggio automatico di personale di società *in house*, ovvero società o associazioni private, all'amministrazione pubblica (sentenze n. 134 del 2014; n. 227 del 2013; n. 62 del 2012; n. 310 e n. 299 del 2011; n. 267 del 2010)". Invero, secondo la Corte, "«il trasferimento da una società partecipata dalla Regione alla Regione o ad altro soggetto pubblico regionale si risolve in un privilegio indebito per i soggetti beneficiari di un siffatto meccanismo, in violazione dell'art. 97 Cost. (sentenza n. 62 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 310 e n. 299 del 2011, nonché sentenza n. 267 del 2010)» (sentenza n. 227 del 2013)".
Ne è derivata la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione richiamata, non sussistendo alcuna "peculiare e straordinaria esigenza di interesse pubblico" tale da giustificare la deroga al principio del pubblico concorso.

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

Nella sentenza n. 140, vengono in rilievo le censure mosse dalle Regioni Veneto e Campania a due interventi "con cui, in successione, il legislatore statale ha ampliato e rimodulato la portata precettiva dell'art. 52 del codice dei beni culturali, (perciò) occorre, in primo luogo, individuare l'àmbito materiale nel quale ascrivere la complessa disciplina in esame. Ciò nel rispetto del consolidato orientamento (della) Corte, secondo cui l'identificazione della materia nella quale si colloca la disposizione censurata richiede di fare riferimento all'oggetto e alla disciplina stabiliti dalla medesima, tenendo conto della sua ratio, e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (ex plurimis, sentenze n. 167 e n. 119 del 2014).
Orbene, dal contenuto del modificato art. 52 del codice dei beni culturali, emerge con chiarezza il fine (esplicitato dal legislatore statale ed attuato mediante specifica regolamentazione dell'«esercizio del commercio in aree di valore culturale e nei locali storici tradizionali») di assicurare la tutela, la salvaguardia ed il decoro, da un lato, dei «locali, a chiunque appartenenti, nei quali si svolgono attività di artigianato tradizionale e altre attività commerciali tradizionali, riconosciute quali espressione dell'identità culturale collettiva ai sensi delle convenzioni UNESCO di cui al medesimo articolo 7-bis» (art. 52, comma 1-bis); e, dall'altro lato, «dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti, nonché delle aree a essi contermini», attraverso «apposite determinazioni», che i competenti uffici territoriali del Ministero, d'intesa con i Comuni, adottano «volte a vietare gli usi da ritenere non compatibili con le specifiche esigenze di tutela e di valorizzazione» (art. 52, comma 1-ter).
Risulta, pertanto, evidente come alle specifiche esigenze di "tutela" si accompagnino contestualmente anche quelle di "valorizzazione" dei beni culturali de quibus, comprensive della attività di "promozione" del patrimonio culturale, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 42 del 2004".
Aggiunge la Corte che "nonostante tale diversificazione, l'ontologica e teleologica contiguità delle suddette aree determina, nella naturale dinamica della produzione legislativa, la possibilità (come

nella specie) che alla predisposizione di strumenti concreti di tutela del patrimonio culturale si accompagnino contestualmente, quali naturali appendici, anche interventi diretti alla valorizzazione dello stesso; ciò comportando una situazione di concreto concorso della competenza esclusiva dello Stato con quella concorrente dello Stato e delle Regioni".
Per giunta, "nella specie, il legislatore statale – sempre per i menzionati fini di tutela e valorizzazione – ha fatto ricorso anche ad ulteriori previsioni riguardanti le concrete modalità di individuazione dei locali di artigianato e commercio tradizionali da parte dei Comuni (…); previsioni tutte che incidono direttamente sulla regolamentazione di attività riconducibili alle materie del «commercio» ed «artigianato», appartenenti alla competenza residuale delle Regioni (sentenze n. 49 del 2014, n. 251 del 2013 e n. 203 del 2012). (…) Nella specie, va dunque ravvisata una situazione di "concorrenza di competenze", comprovata dalla constatazione che le norme censurate si prestano ad incidere contestualmente su una pluralità di materie, ponendosi all'incrocio di diverse competenze («tutela dei beni culturali», «valorizzazione dei beni culturali», «commercio», «artigianato») attribuite dalla Costituzione rispettivamente, o alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ovvero a quella concorrente dello Stato e delle Regioni, ovvero infine a quella residuale delle Regioni, senza che (in termini "qualitativi" o "quantitativi") sia individuabile un àmbito materiale che possa considerarsi prevalente sugli altri (sentenze n. 237 del 2009 e n. 219 del 2005). Orbene, in tale contesto, l'impossibilità di comporre il concorso di competenze statali e regionali mediante l'applicazione del principio di prevalenza, in assenza di criteri contemplati in Costituzione e avendo riguardo alla natura unitaria delle esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione, che deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (ex plurimis, sentenze n. 44 del 2014, n. 273 del 2013 e n. 50 del 2008)". Pertanto, le norme impugnate devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime nella parte in cui non prevedono l'intesa a garanzia della leale collaborazione fra Stato e Regioni.

13. La *prorogatio*

Nel corso del 2015, la Corte costituzionale ha avuto occasione di dichiarare più volte l'illegittimità costituzionale di norme di legge abruzzesi, per aver travalicato i limiti cui la funzione legislativa deve intendersi sottoposta nel periodo di *prorogatio* del Consiglio regionale (v. anche par. 1.4 del Cap. II).
In ordine cronologico, il primo caso del genere è costituito dalla sentenza n. 44. Nella specie, la Corte ha affermato che l'esercizio dei poteri nell'intervallo fra la scadenza del mandato elettorale e l'entrata in carica del nuovo organo, "non può che essere limitato ai poteri "necessari", come definiti dallo statuto regionale in conformità all'art. 123 Cost. Tale esercizio va inteso come necessariamente limitato all'esigenza di «rispondere a speciali contingenze, quale ragionevole soluzione di bilanciamento tra il principio di rappresentatività ed il principio di continuità funzionale. D'altra parte, è evidente che nell'immediata vicinanza al momento elettorale, pur restando ancora titolare della rappresentanza del corpo elettorale regionale, il Consiglio regionale non solo deve limitarsi ad assumere determinazioni del tutto urgenti o indispensabili, ma deve comunque astenersi, al fine di assicurare una competizione libera e trasparente, da ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di captatio benevolentiae nei confronti degli elettori» (sentenza n. 68 del 2010)". Conseguentemente, la "legge reg. Abruzzo n. 24 del 2014 è stata approvata dopo la scadenza della legislatura e dal suo contenuto, nonché dai lavori preparatori non emergono elementi idonei a ritenere che sia stata adottata – neppure parzialmente – in adempimento di impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, da disposizioni costituzionali o legislative statali o in situazioni di urgenza e necessità, come tassativamente

previsto dall'evocata disposizione statutaria (ossia quella che disciplina la materia della *prorogatio*). La legge impugnata, infatti, detta una disciplina di carattere generale per la valorizzazione delle aree agricole e la loro salvaguardia, nella quale non è dato enucleare alcuna delle condizioni testé enunciate".
Inoltre, con la sentenza n. 81, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una intera legge regionale abruzzese, per violazione dei principi ora esposti in materia di *prorogatio*.
In altre pronunce, invece – sempre aventi ad oggetto disposizioni legislative abruzzesi – la Corte costituzionale ha respinto le q.l.c. sollevate dal Governo in ragione della presunta violazione dell'art. 123 Cost. In particolare, con la decisione n. 55, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata le q.l.c. proposte dal Governo nei confronti di talune disposizioni di una legge della regione Abruzzo in ragione dell'urgenza della normativa impugnata. In particolare, è affermato dalla Corte che "nell'art. 12 della legge regionale n. 23 del 2014, infatti, l'urgenza dell'intervento è espressamente dichiarata e discende dall'esigenza di adeguare – nell'imminenza delle elezioni regionali e del contestuale svolgimento di un referendum consultivo − la disciplina sulla composizione degli uffici di sezione, nei casi di accorpamento fra consultazioni elettorali e referendarie. La questione relativa a tale disposizione è, pertanto, non fondata.
È parimenti non fondata la questione relativa all'art. 11 della legge regionale n. 32 del 2014, in relazione al quale l'urgenza di incrementare la spesa per il «Sostegno alimentare alle persone in stato di povertà», è giustificata dal fatto che il relativo capitolo di bilancio era stato progressivamente svuotato, fino ad arrivare a 0 euro, come risulta dalla risoluzione approvata dal Consiglio regionale l'8 aprile 2014".
Con la sentenza n. 64, poi, la Corte ha valutato errato il ritenere il requisito dell'urgenza quale unico e generale presupposto per l'esercizio dei poteri in periodo di prorogatio, considerando anche la disposizione statutaria abruzzese in merito a tale istituto: gli interventi legislativi regionali, infatti, "non devono essere necessariamente connotati nei fatti dalla configurabilità dei presupposti della necessità e urgenza, che, viceversa, giustificano la legittimità di interventi diversi da quelli tipizzati".
Infine, sulla stessa questione, si segnala altresì la decisione n. 158.

14. I *referendum* consultivi previsti dalla legislazione veneta per l'indipendenza della Regione Veneto e per il conseguimento, da parte di questa, di maggiori forme di autonomia

La sentenza n. 118 è di particolare rilievo nell'ambito della giurisprudenza costituzionale del 2015 e prende le mosse dall'impugnazione di due leggi regionali del Veneto (nn. 15 e 16 del 2014), recanti disposizioni concernenti l'indizione di alcuni *referendum* consultivi.
Una prima osservazione di particolare interesse è formulata dalla Corte in merito alla natura dei *referendum* consultivi regionali: "non v'è dubbio che le questioni di interesse della comunità regionale, su cui la Regione può attivare la partecipazione delle popolazioni del proprio territorio tramite referendum consultivo, possono riguardare anche ambiti che superano i confini delle materie e del territorio regionale, fino a intrecciarsi con la dimensione nazionale (sentenze n. 496 del 2000, n. 470 del 1992, n. 256 del 1989). Tuttavia, l'esistenza di un tale interesse qualificato non abilita la Regione ad assumere iniziative – anche di consultazione popolare – libere nella forma o eccedenti i limiti stabiliti in virtù di previsioni costituzionali.
Contrariamente a quanto sostenuto dalla (Regione), è giuridicamente erroneo equiparare il referendum consultivo a un qualsiasi spontaneo esercizio della libertà di manifestazione del pensiero da parte di più cittadini, coordinati tra loro. Il referendum è uno strumento di raccordo tra il popolo e le istituzioni rappresentative, tanto che si rivolge sempre all'intero corpo elettorale (o alla relativa frazione di esso, nel caso di referendum regionali), il quale è chiamato ad esprimersi su

un quesito predeterminato. Inoltre, anche quando non produce effetti giuridici immediati sulle fonti del diritto, il referendum assolve alla funzione di avviare, influenzare o contrastare processi decisionali pubblici, per lo più di carattere normativo. Per questo, i referendum popolari, nazionali o regionali, anche quando di natura consultiva, sono istituti tipizzati e debbono svolgersi nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione o stabiliti sulla base di essa".

Passando al merito delle q.l.c., la Corte dichiara anzitutto l'illegittimità costituzionale della disposizione della legge regionale n. 16 del 2014 che prevede "l'indizione, da parte del Presidente della Giunta regionale, di «un referendum consultivo per conoscere la volontà degli elettori del Veneto sul seguente quesito: "Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana? S[ì] o No?"»".

Motiva la Corte che questo "referendum consultivo (…) non solo riguarda scelte fondamentali di livello costituzionale, come tali precluse ai referendum regionali secondo la giurisprudenza costituzionale (…), ma suggerisce sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost.

L'unità della Repubblica è uno di quegli elementi così essenziali dell'ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale (sentenza n. 1146 del 1988). Indubbiamente, (…) l'ordinamento repubblicano è fondato altresì su principi che includono il pluralismo sociale e istituzionale e l'autonomia territoriale, oltre che l'apertura all'integrazione sovranazionale e all'ordinamento internazionale; ma detti principi debbono svilupparsi nella cornice dell'unica Repubblica: «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali» (art. 5 Cost.).

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, pluralismo e autonomia non consentono alle Regioni di qualificarsi in termini di sovranità, né permettono che i loro organi di governo siano assimilati a quelli dotati di rappresentanza nazionale (sentenze n. 365 del 2007, n. 306 e n. 106 del 2002). A maggior ragione, gli stessi principi non possono essere estremizzati fino alla frammentazione dell'ordinamento e non possono essere invocati a giustificazione di iniziative volte a interpellare gli elettori, sia pure a scopo meramente consultivo, su prospettive di secessione in vista della istituzione di un nuovo soggetto sovrano. Una iniziativa referendaria che, come quella in esame, contraddica l'unità della Repubblica non potrebbe mai tradursi in un legittimo esercizio del potere da parte delle istituzioni regionali e si pone perciò extra ordinem".

La Corte si pronuncia, poi, sui cinque quesiti previsti dalla legge regionale n. 15 del 2014, e cioè: 1) "Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?"; 2) "Vuoi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?"; 3) "Vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?"; 4) "Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?"; 5) "Vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale?"

La q.l.c. concernente il primo quesito è dichiarata non fondata. Infatti, "vero è che manca nel quesito qualsiasi precisazione in merito agli ambiti di ampliamento dell'autonomia regionale su cui si intende interrogare gli elettori. Non è men vero, però, che il tenore letterale del quesito referendario ripete testualmente l'espressione usata nell'art. 116, terzo comma, Cost. e dunque si colloca nel quadro della differenziazione delle autonomie regionali prevista dalla disposizione costituzionale evocata; cosicché deve intendersi che le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» su cui gli elettori sono chiamati ad esprimersi possano riguardare solo le «materie di cui al terzo comma dell'art. 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s)», come esplicitamente stabilito nelle suddette disposizioni costituzionali. Così interpretato, il quesito referendario non

prelude a sviluppi dell'autonomia eccedenti i limiti costituzionalmente previsti e pertanto, sotto questo profilo, la censura non è fondata".
Inoltre, "occorre osservare che non vi è alcuna sovrapposizione tra la consultazione popolare regionale e il procedimento di cui all'art. 116, commi terzo e quarto, Cost., che pertanto potrà svolgersi inalterato, nel caso in cui fosse effettivamente attivato. Il referendum consultivo previsto dalla disposizione regionale impugnata si colloca in una fase anteriore ed esterna rispetto al procedimento prestabilito all'art. 116 Cost., il quale richiede l'approvazione di una legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, con voto favorevole delle Camere a maggioranza assoluta dei propri componenti e sulla base di un'intesa fra lo Stato e la Regione stessa. Il referendum oggetto della disposizione impugnata precede ciascuno degli atti e delle fasi che compongono il procedimento costituzionalmente previsto. Lo stesso atto regionale di iniziativa di cui al citato art. 116, comma terzo, Cost., come la procedura per la sua adozione da parte degli organi regionali competenti, rimane giuridicamente autonomo e distinto dal referendum, pur potendo essere politicamente condizionato dal suo esito. Né d'altra parte la consultazione popolare, qualora avvenisse, consentirebbe di derogare ad alcuno degli adempimenti costituzionalmente necessari, ivi compresa la consultazione degli enti locali. Anche sotto questo profilo, dunque, la questione non è fondata".
Le previsioni degli altri quattro quesiti sono invece dichiarate incostituzionali. In particolare, i numeri 2, 3 e 4 violano lo Statuto veneto, perché interferiscono con la materia tributaria, su cui lo Statuto vieta la consultazione popolare.
Il numero cinque contrasta invece con l'art. 119, comma 5, Cost.

15. Il potere sostitutivo dello Stato

Con la sentenza n. 171 la Corte costituzionale ha riaffrontato la tematica del potere sostitutivo statale nei confronti delle regioni. La Corte, difatti, ha affermato che "l'art. 8 della l. n. 131 del 2003 non deve necessariamente applicarsi ad ogni ipotesi di potere sostitutivo previsto dalla legge ove quest'ultima ne disciplini espressamente in maniera diversa l'esercizio (sentenza n. 254 del 2009; sentenza n. 240 del 2004). Il modello procedurale indicato nell'art. 8 della l. n. 131 del 2003 non esaurisce, dunque, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi e lascia impregiudicata la possibilità che il legislatore, con normativa di settore, disciplini altri tipi di intervento sostitutivo". Tuttavia, ha dichiarato incostituzionale il procedimento impugnato nel caso di specie in quanto "il legislatore statale è tenuto a rispettare i principi desumibili dall'art. 120 Cost., al quale l'art. 8 della l. n. 131 del 2003 ha inteso dare attuazione, pur rimanendo libero di articolarli in forme diverse (sentenze n. 44 del 2014, n. 209 del 2009). In particolare, anche in conformità ad una costante giurisprudenza di questa Corte, i poteri sostitutivi: a) devono essere previsti e disciplinati dalla legge, che ne deve definire i presupposti sostanziali e procedurali, in ossequio al principio di legalità; b) devono essere attivati solo in caso di accertata inerzia della Regione o dell'ente locale sostituito; c) devono riguardare solo atti o attività privi di discrezionalità nell'an; d) devono essere affidati ad organi di Governo; e) devono rispettare il principio di leale collaborazione all'interno di un procedimento nel quale l'ente sostituito possa far valere le proprie ragioni (ex plurimis, sentenze n. 227, n. 173, n. 172 e n. 43 del 2004); f) devono conformarsi al principio di sussidiarietà".
Nella sentenza n. 196, poi, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata una questione di legittimità proposta dalla regione Campania in relazione al parametro di cui all'art. 120, comma 2, Cost. In particolare, la prima delle due norme impugnate prevede un credito d'imposta per investimenti in beni strumentali nuovi e stabilisce che agli oneri che ne derivano si provvede mediante corrispondente «riduzione della quota nazionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione, programmazione 2014-2020». La seconda prevede una riduzione della quota nazionale del suddetto

Fondo per la copertura di oneri analoghi, che consiste nel portare in deduzione, ai fini della determinazione del reddito delle società di capitali, un importo corrispondente al rendimento nozionale di nuovo capitale proprio. Secondo la Corte, "Le norme impugnate non sono lesive del principio di leale collaborazione, «posta l'evidente sussistenza della competenza statale a disciplinare il fondo nei termini suddetti, che non incide su alcuna competenza della Regione e rende pertanto inapplicabile, nella specie, l'invocato principio di leale collaborazione (sentenza n. 297 del 2012)» (sentenza n. 273 del 2013)".

16. La potestà legislativa regionale in materia elettorale

Con la sentenza n. 193 – emessa nell'ambito di un giudizio in via incidentale – la Corte rigetta la q.l.c. proposta in relazione alla legge elettorale della regione Lombardia la quale concretizza la possibilità del voto disgiunto e stabilisce le soglie di sbarramento per l'accesso al Consiglio regionale. La Corte afferma, in tal caso, che "la previsione di soglie di sbarramento e quella delle modalità per la loro applicazione, infatti, sono tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore che intenda evitare la frammentazione della rappresentanza politica, e contribuire alla governabilità.
Si tratta di un fine non arbitrario, che lo stesso legislatore statale ha perseguito con l'art. 7 della legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario), laddove ha previsto una disciplina della soglia di sbarramento analoga a quella oggetto del presente giudizio.
Quanto al censurato collegamento tra l'operatività della soglia e il risultato elettorale del candidato Presidente, esso appare coerente con la forma di governo regionale prevista dalla Costituzione per il caso del Presidente eletto direttamente, la quale valorizza il vincolo che lega il Consiglio regionale al Presidente eletto in forza del principio del simul stabunt, simul cadent.
D'altra parte, questa Corte ha sottolineato il nesso di complementarità e integrazione tra forma di governo regionale e legge elettorale, affermando che «la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento sin dal momento della costituzione degli organi della Regione, mediante la preposizione dei titolari alle singole cariche» (sentenza n. 4 del 2010)".