JACOPO DI GESÙ [*]

La giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale 2016

CAPITOLO I – PROFILI QUANTITATIVI

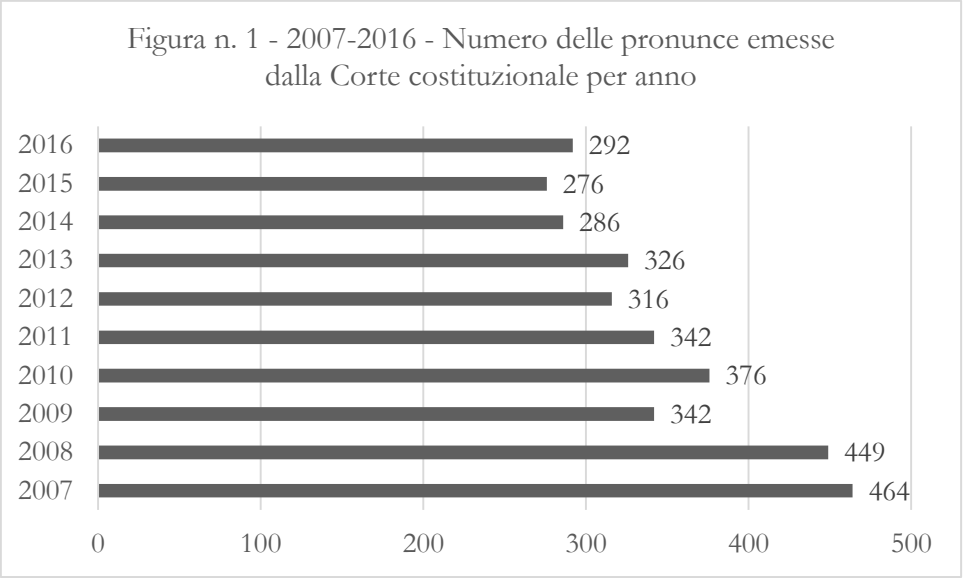
SOMMARIO: 1. Dati quantitativi generali. – 2. Dati quantitativi del giudizio in via d'azione. – 2.1. I tipi di dispositivo nel giudizio in via principale. – 2.2. Le singole Regioni come ricorrenti e come resistenti. – 2.3. I parametri delle decisioni. - 2.3.1. …nei ricorsi governativi. – 2.3.2. …e nei 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 2016 e, in questo primo capitolo, fornisce, anzitutto, un quadro relativo ai dati quantitativi generali e, successivamente, un'analisi vertente sui relativi dati quantitativi, anche per mezzo di una comparazione con gli anni precedenti[1], sul solco di quanto già avvenuto nelle precedenti Relazioni.
La figura che segue (n. 1) mostra, dunque, il numero totale di decisioni emesse dalla Corte costituzionale per l'anno considerato. Il dato conferma che il numero delle decisioni, ormai, si attesta stabilmente già da qualche anno sotto la quota delle 300 decisioni. Tuttavia, mostra anche un lieve incremento rispetto agli anni precedenti (292 pronunce contro le 276 e 286 rispettivamente del 2015 e 2014).

[*] Assegnista di ricerca ISSiRFA-CNR

[1] Per fornire le fonti dei dati relativi agli anni precedenti, si rinvia: 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*, per l'anno 2015, P. COLASANTE, J. DI GESÙ, *La giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale 2015*, queste ultime tutte reperibili in *www.issirfa.cnr.it*, sezione *Sistema regionale-Giurisprudenza costituzionale*.

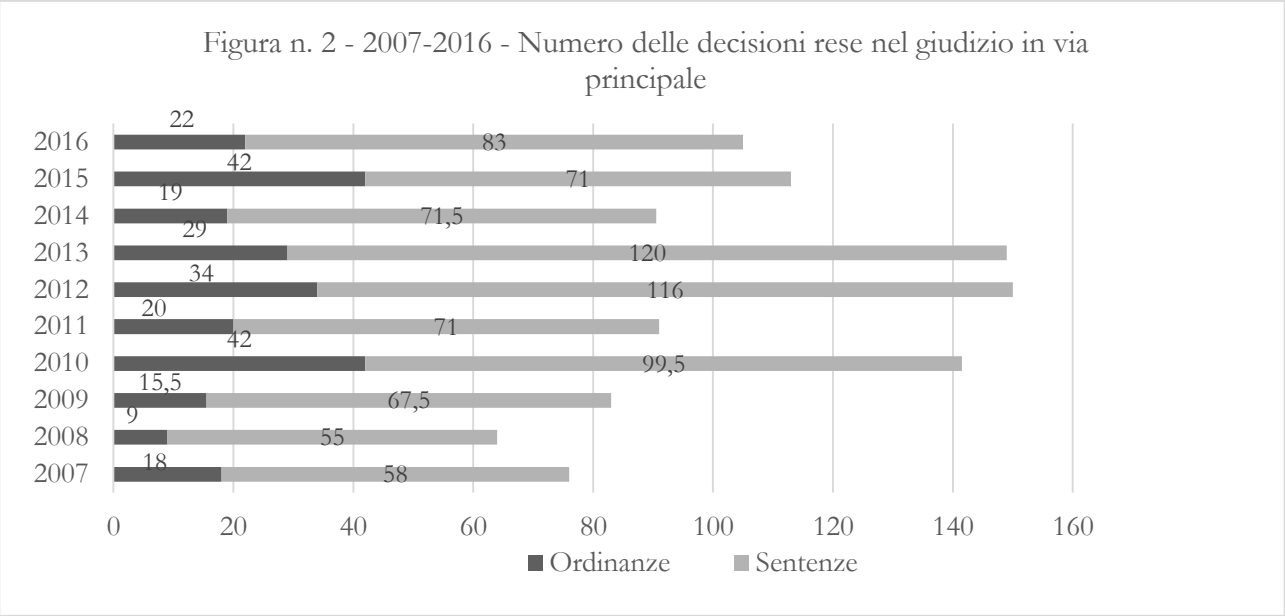


La giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale trae la sua principale fonte dal giudizio in via d'azione, che vede quali parti "attrici" e "convenute" lo Stato e le regioni (o le Province autonome), nelle vesti di ricorrente e resistente in giudizio dinnanzi la Corte, in maniera, peraltro, non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

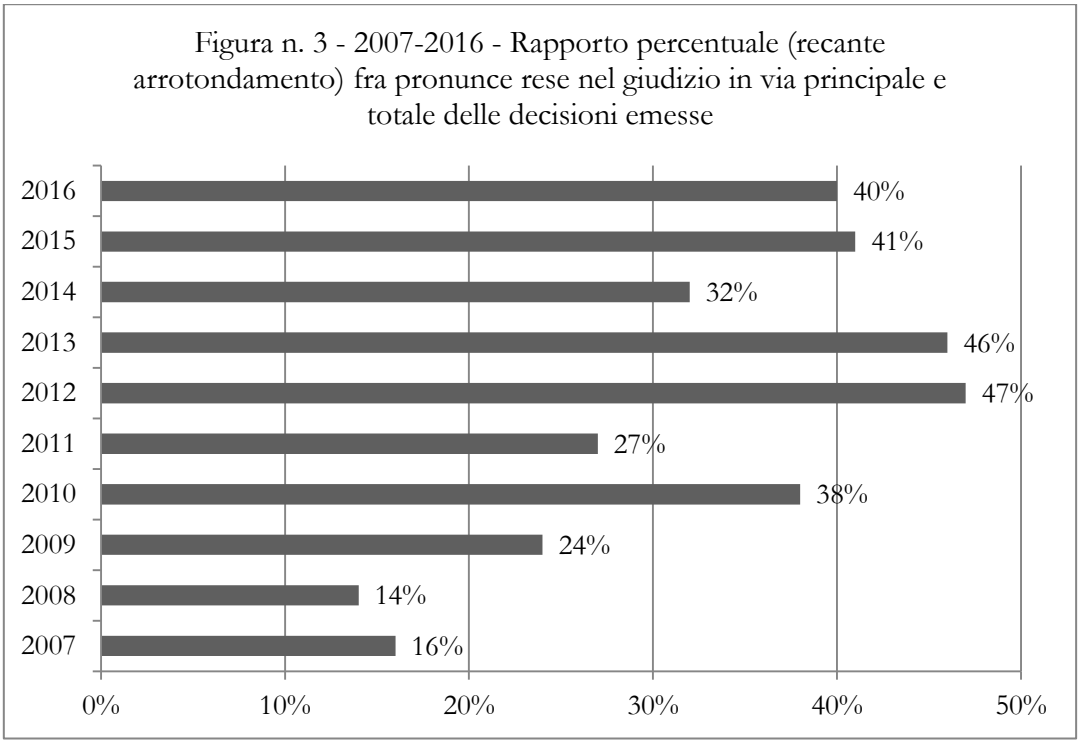
2. Dati quantitativi del giudizio in via d'azione

Dalla figura n. 2 si evince che, nel 2016, il giudizio in via principale ha dato luogo a un numero di pronunce (105) inferiore a quello dell'anno precedente (113), e, nonostante sia superiore a quello dell'anno 2014 (91), tale numero risulta essere significativamente inferiore ai dati degli anni appena precedenti (149 nel 2013 e 150 nel 2012)[2].
Si conferma, poi, la preponderanza delle decisioni rese con sentenza rispetto a quelle emesse con ordinanza (22 contro 83) e, inoltre, tale trend appare nuovamente in linea con quello degli anni precedenti, fatta eccezione per il 2015, in cui tale minore squilibrio sembrava riconducibile alla cospicua quantità di ordinanze dichiarative dell'estinzione del giudizio che hanno fatto seguito agli Accordi in materia di finanza pubblica fra lo Stato e le Regioni speciali (sul punto, v. *infra*).

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



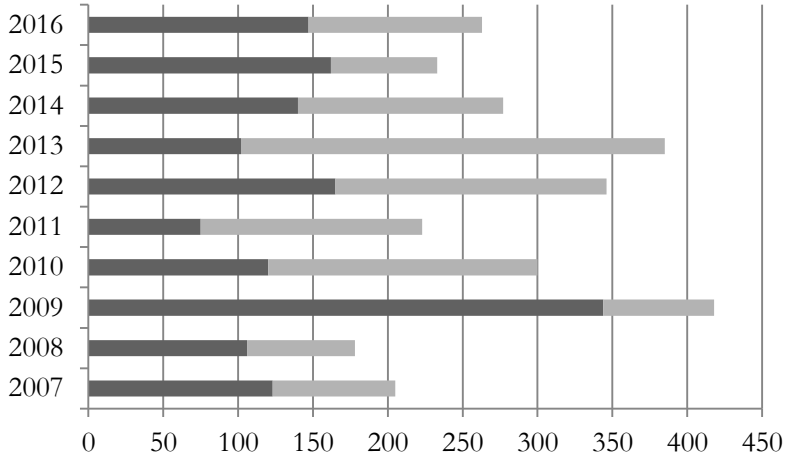
Un dato rilevante è, altresì, fornito dal rapporto percentuale fra le pronunce rese nel giudizio in via principale rispetto alla totalità delle decisioni emesse dalla Corte costituzionale, come emerge dalla figura n. 3. Dopo la netta diminuzione dell'anno 2014 (32%) e il parziale aumento nell'anno 2015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



Un ulteriore elemento al fine di valutare l'incidenza della giurisprudenza costituzionale a rilevanza costituzionale può essere dato dal numero di capi di dispositivo emessi dalla Corte nell'ambito dei

giudizi in via principale, a prescindere dal numero di decisioni in cui questi sono contenuti[3]. A tale scopo, è utile la figura n. 4[4].

Figura n. 4 - 2007-2016 - Numero dei capi di dispositivo emessi per anno



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Capi di dispositivo derivanti da q.l.c. sollevate da Regioni o P.a.	123	106	344	120	75	165	102	140	162	147
Capi di dispositivo derivanti da q.l.c. sollevate dal Governo	82	72	74	180	148	181	283	137	71	116

Dal grafico emerge una discontinuità in termini di capi di dispositivo pronunciati. In particolare, dopo un iniziale decremento nel biennio 2007-2008, il culmine è toccato nel 2009, per ritornare a scendere nel biennio successivo 2010-2011. Negli anni più recenti (2012-2013), si è di nuovo instaurata una tendenza all'aumento, interrotta nel biennio 2014-2015. Nel 2016, la quota è lievemente incrementata.

Nel 2016, inoltre, si può rileva un'incidenza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni superiore a quelle di provenienza governativa (147 contro 116): tale squilibrio appare, dunque, meno marcato rispetto a quello del 2015, in cui tali cifre si attestavano, rispettivamente, a 162 e 71.

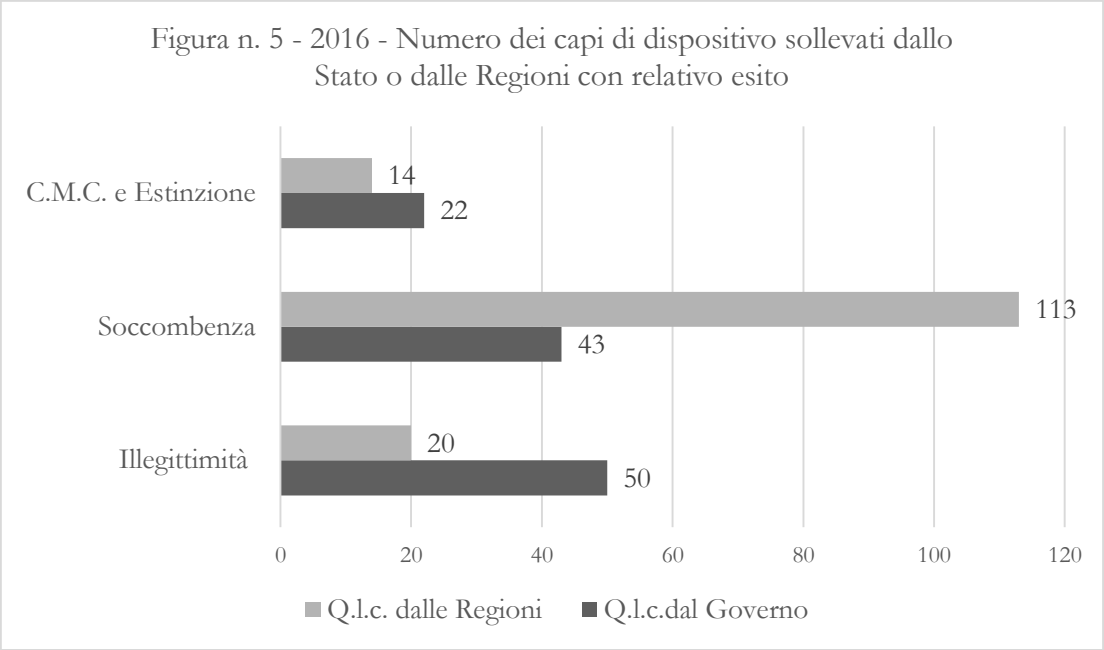
[3] Tale indicatore rende più precisa l'analisi, ma comunque sono evidenti alcuni inconvenienti. Infatti, accade che la Corte raggruppi in un solo capo di dispositivo la soluzione di più q.l.c., che, invece, nella motivazione sono separatamente trattate.

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

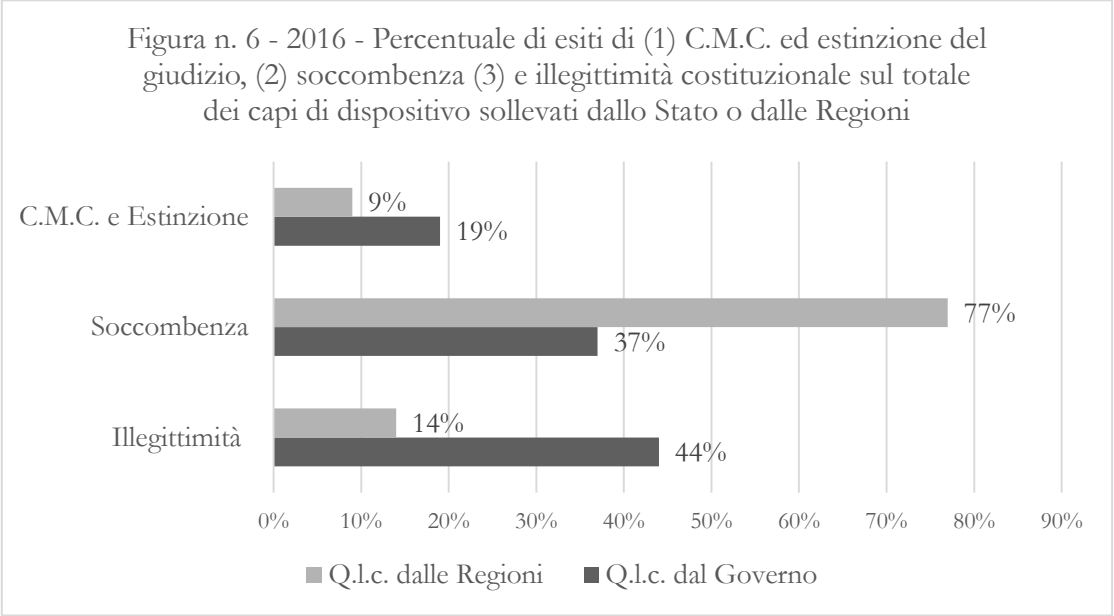
Sul rapporto fra q.l.c. sollevate dal Governo e dalle Regioni o Province, non è possibile far emergere alcun trend in maniera definitiva, rilevata la discontinuità dell'andamento. Di anno in anno si è, però, reso possibile delinearne i motivi, per i quali si rinvia alle precedenti *Relazioni*.

2.1. I tipi di dispositivo nel giudizio in via principale

Con riferimento ai tipi di dispositivo emessi dalla Corte costituzionale nell'ambito del giudizio in via principale, la figura n. 5 mostra la netta preponderanza degli esiti favorevoli al Governo rispetto a quelli favorevoli alle Regioni, in maniera non dissimile da quanto rilevato già con riferimento agli anni scorsi.
Come già avvenuto nelle precedenti relazioni, i capi di dispositivo dichiaranti l'estinzione del giudizio o la cessazione della materia del contendere sono stati uniti nell'ambito dello stesso gruppo nella figura, in quanto entrambi danno luogo a decisioni che (quantomeno formalmente) non implicano la soccombenza dell'una o dell'altra parte. Ciononostante, molto spesso essi sono la conseguenza della c.d. *contrattazione fra Stato e Regioni* (su cui v. il paragrafo a ciò espressamente dedicato, *infra*) e, perciò, sono normalmente satisfattivi delle pretese del ricorrente.
Da questo punto di vista, si può rilevare come, negli precedenti al 2015, si rilevava una netta prevalenza di dispositivi di cessazione della materia del contendere e di estinzione nel giudizio quando era il Governo ad assumere la veste di ricorrente. Ciò, in quanto, con molta probabilità, esso è in grado di "pattuire" modifiche della legislazione regionale, con conseguente "abbandono" – *lato senu* inteso – del giudizio.
Ora, pur non essendovi elementi in grado di far vacillare questa conclusione, per l'anno in scorso, così come per il 2015, si può osservare una trend inverso. Infatti, i capi di dispositivo di tal genere sono molto più numerosi nei casi in cui siano le Regioni ad assumere la veste di ricorrente (56 contro 22). Questa inversione è dovuta alla circostanza che le Regioni e lo Stato hanno concluso Accordi in materia di finanza pubblica che hanno avuto quale effetto quello di far venire meno le numerosissime impugnazioni formulate avverso le disposizioni di contenimento della spesa pubblica che le hanno colpite. Perciò, se per il 2016 la contrattazione fra Stato e Regioni ha prodotto un simile esito, ciò non può portare a concludere che, per ciò solo, essa non riprenda a produrre i consueti effetti nei prossimi anni.
Si segnala che, per quanto riguarda la figura n. 5, la voce "soccombenza" è costituita dalla sommatoria dei capi di dispositivo che pronunciano la non fondatezza, la manifesta infondatezza, l'inammissibilità e la manifesta inammissibilità.



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



È evidente una sostanziale differenza fra gli esiti delle questioni di costituzionalità proposte dal Governo e quelle proposte dalle Regioni. Il che conferma una generale tendenza già riscontrata nelle precedenti edizioni di questa Relazione.
In particolare, si è rilevato un più elevato tasso di soccombenza delle Regioni e, soprattutto, una incidenza percentuale degli accoglimenti delle q.l.c. di provenienza governativa decisamente più elevata. 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 2016, 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) [5].

Figura n. 7 - 2016 - Numero e tipi di capi di dispositivo sollevati dallo Stato o dalle Regioni con esito di soccombenza

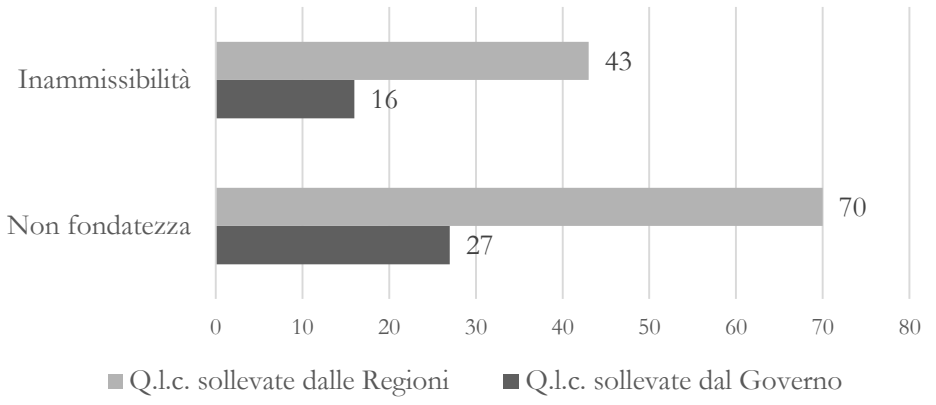
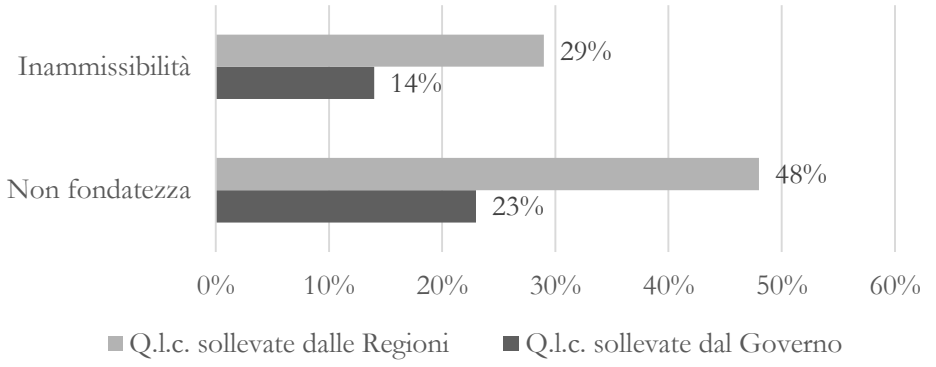


Figura n. 8 - 2016 - Percentuale dei capi di dispositivo sollevati dallo Stato o dalle Regioni con esito di soccombenza sul totale dei capi di dispositivo rispettivamente sollevati

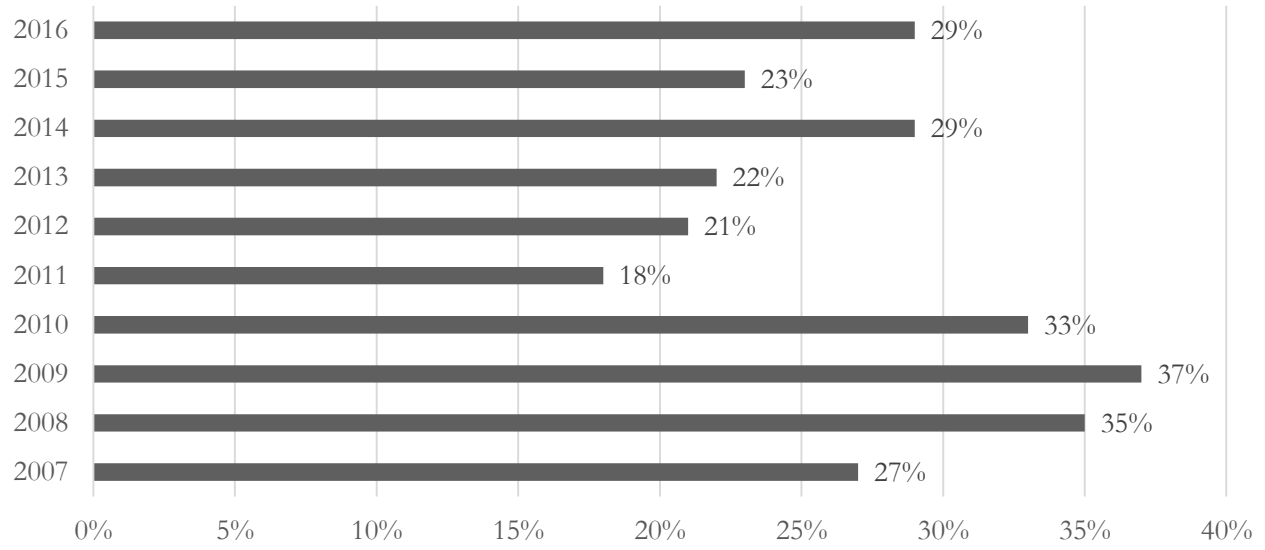


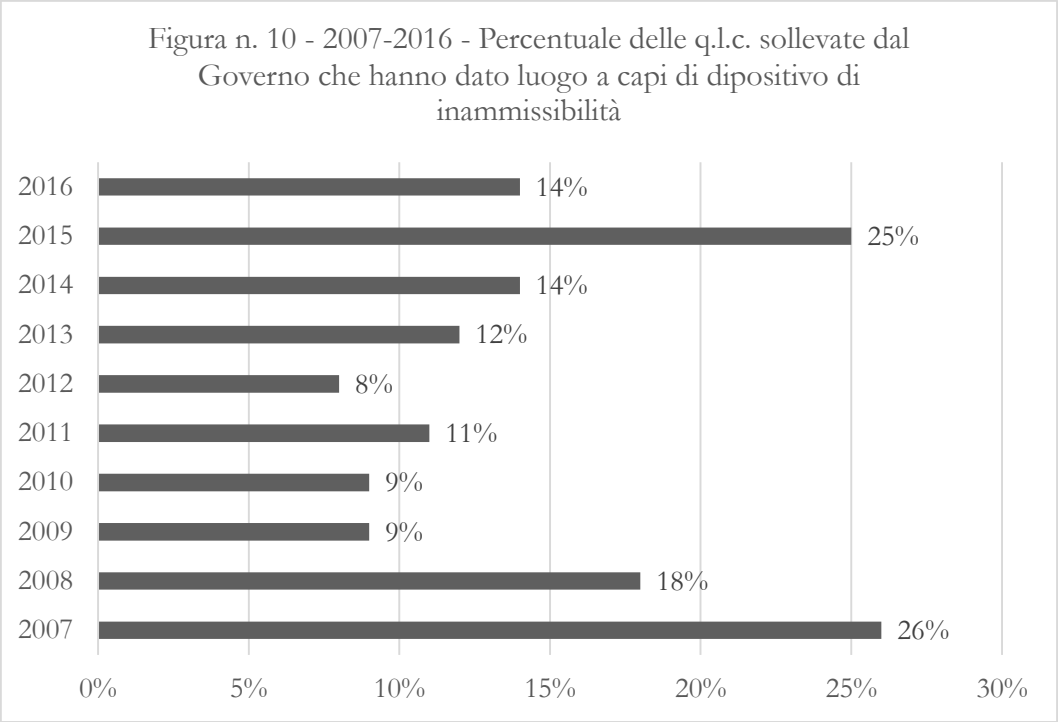
Il dato più significativo è quello in termini percentuali, che mostra che quasi la metà delle questioni sollevate dalle Regioni ha avuto un esito negativo in termini di merito. Inoltre, si nota che il *gap* è significativamente a favore del Governo nelle pronunce di non fondatezza, mentre è a vantaggio delle Regioni (il doppio) per quanto riguarda le inammissibilità.
Il generale andamento del ricorso alle pronunce di inammissibilità può essere colto nelle figure nn. 9 e 10, rispettivamente per il Governo e per le Regioni. Per quanto riguarda queste ultime, la

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

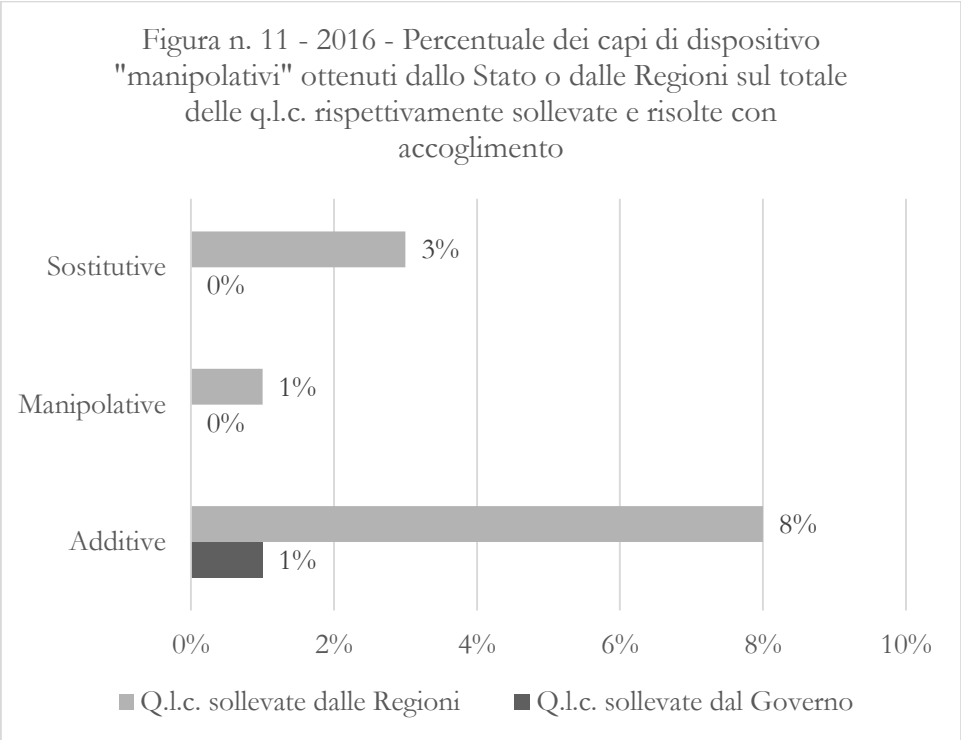
percentuale dei capi di dispositivo di inammissibilità è sempre stata abbastanza elevata, visto che negli anni più recenti, compreso il 2016, si è attestata al di sotto della quota del 30%. Ciò che è anche la conseguenza dell'asimmetria esistente fra Regioni e Stato nella deduzione dei parametri costituzionali 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, viceversa, al di là di un andamento generalmente molto più favorevole, si registra altresì un ritorno alla "parentesi" costituita dal periodo 2009-2014, in cui le pronunce di inammissibilità hanno costituito una quota molto modesta (meno del 15%). Per quanto riguarda la quota del 2015, invece, occorre osservare che le pronunce di inammissibilità di provenienza governativa sarebbero state solo il 10% laddove si fossero scomputate le improcedibilità, riconducibili alle questioni prospettate dal Commissario dello Stato per la Regione Siciliana.

Figura n. 9 - 2007-2016 - Percentuale delle q.l.c. sollevate dalle Regioni che hanno dato luogo a capi di dipositivo di inammissibilità



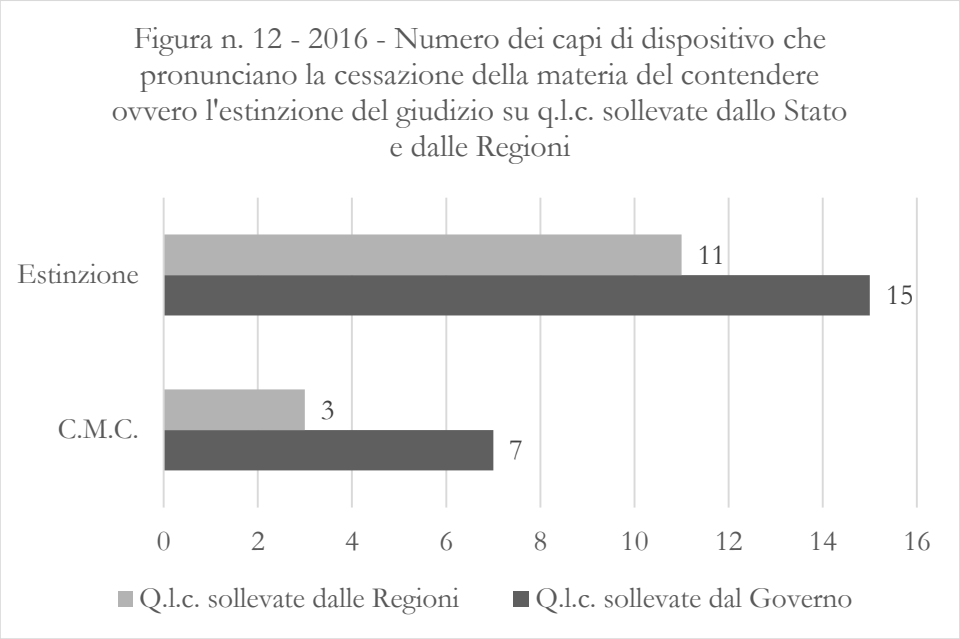


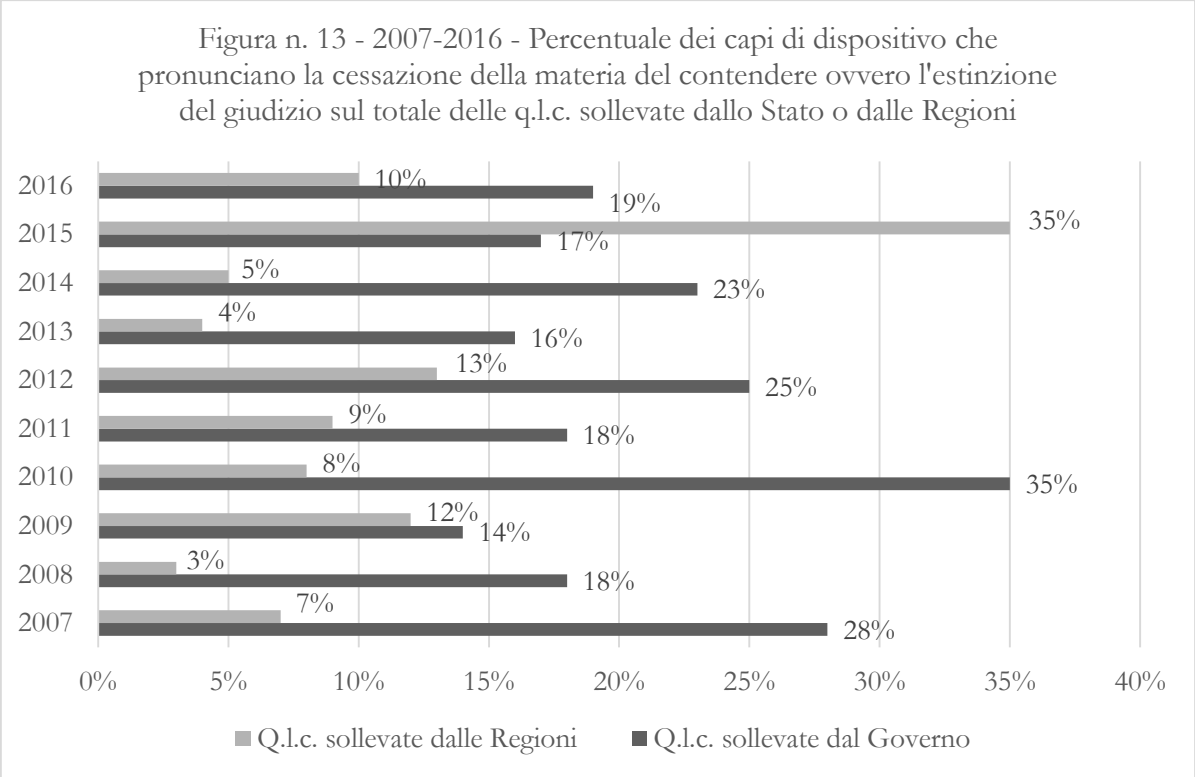
Nell'ambito dei capi di dispositivo di accoglimento, si dà conto di una catalogazione per *species*, evidenziando la percentuale di casi in cui ricorrono dispositivi c.d. manipolativi (v. figura n. 11).



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

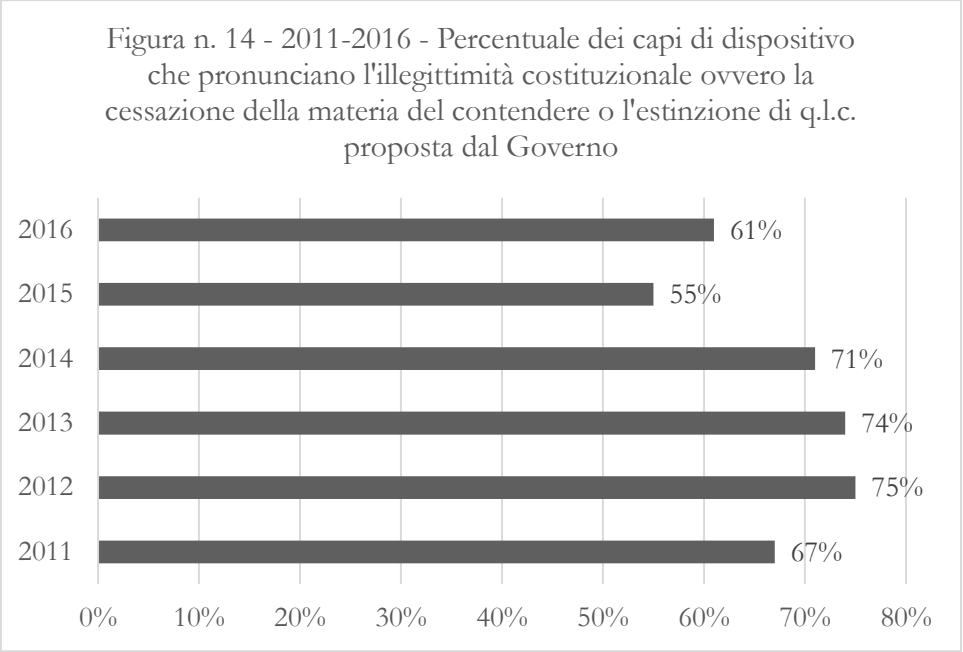
Per quanto riguarda il 2016, i dati in termini assoluti sono contenuti nella figura n. 12, mentre con la figura n. 13 si evidenzia l'incidenza percentuale della sommatoria dei due tipi di pronunce anche rispetto agli scorsi anni.





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 è stata,

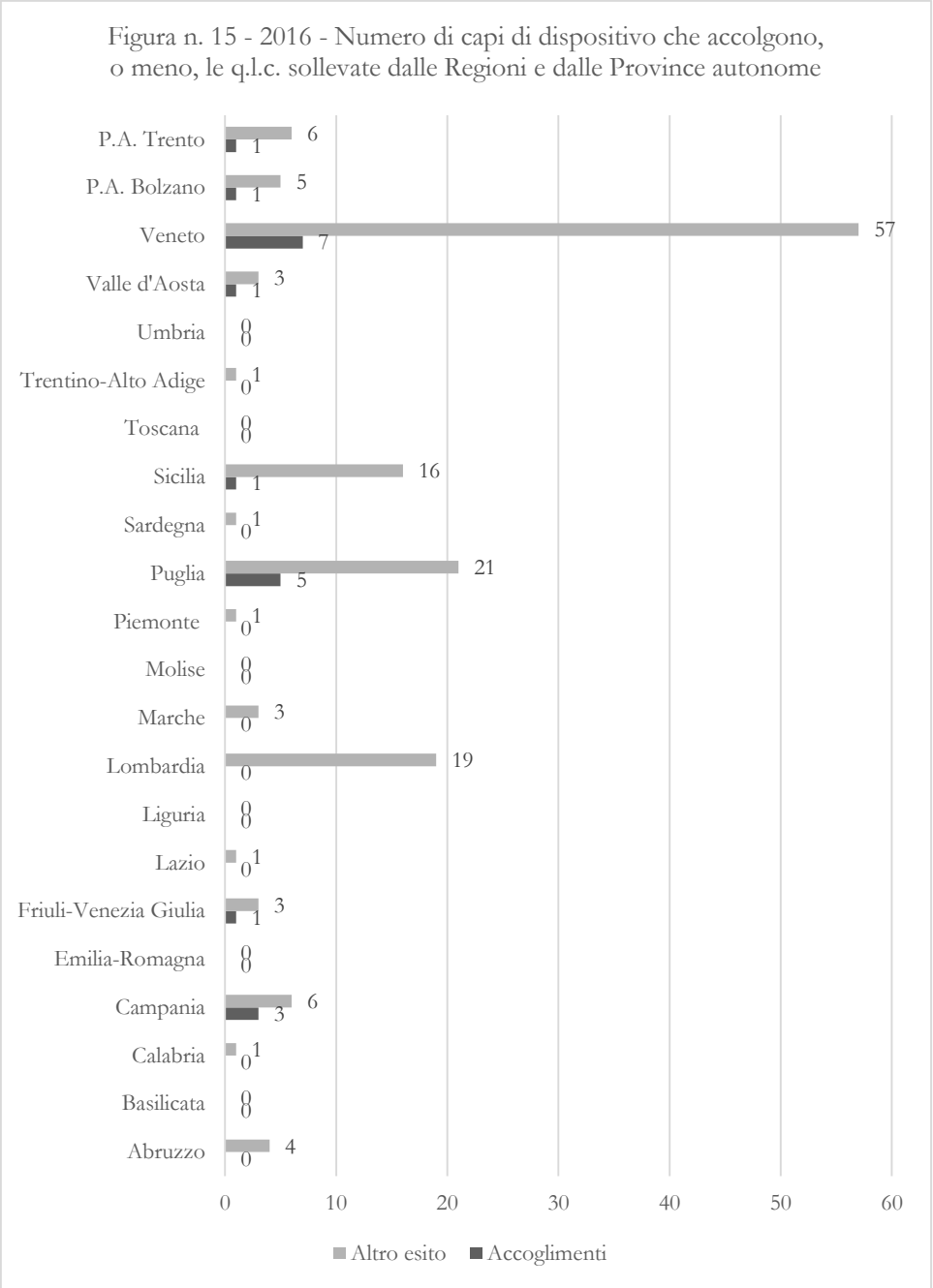
probabilmente, dovuta a quanto si rilevava in merito agli Accordi in materia di finanza pubblica, che hanno determinato il venir meno di molte impugnazioni regionali. Nell'anno 2016, viceversa, è stato confermato il trend degli anni scorsi.
Per quanto riguarda il totale dei capi di dispositivo satisfattivi (fondatezze) e sostanzialmente satisfattivi (estinzione del giudizio e cessazione della materia del contendere) delle pretese governative, nel 2016 è risalito rispetto all'anno precedente (figura n. 14), pur non avvicinandosi ai livelli degli anni precedenti il 2015.



2.2. Le singole Regioni come ricorrenti e come resistenti

In questo paragrafo, si dà conto dell'andamento del contenzioso costituzionale delle singole Regioni e Province autonome nell'ambito del giudizio in via principale[6]. In primo luogo, verificando gli esiti delle q.l.c. da queste proposte grazie alla figura n. 15.

[6] In punto di metodo, bisogna precisare che il totale dei valori indicati nelle figure di questo paragrafo, se sommati, non coincidono col numero di capi di dispositivo complessivi del 2016. 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.

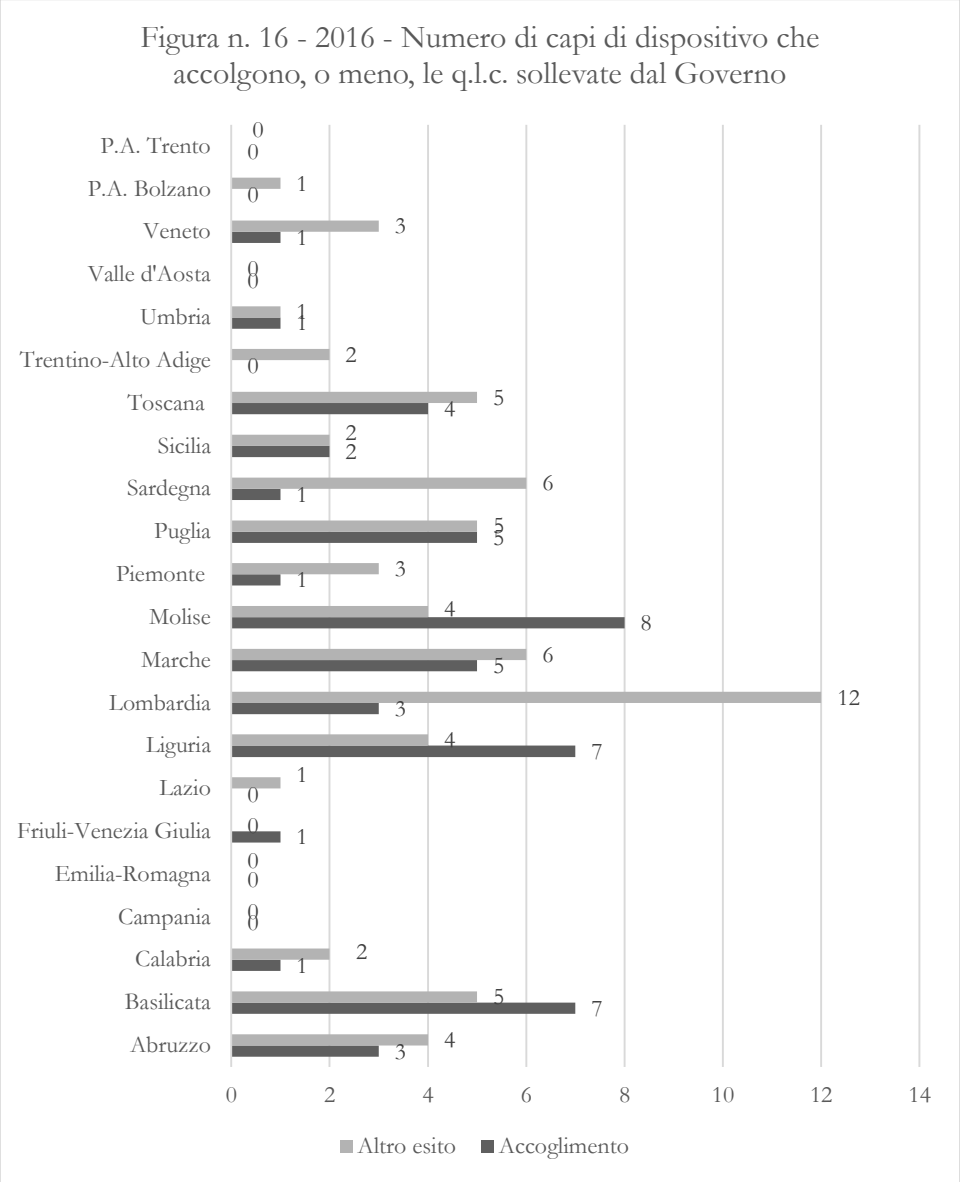


Deve anzitutto osservarsi come, nell'anno 2016, la prevalente fonte di contenzioso costituzionale è rappresentata dalle questioni sollevate dalla Regione Veneto. Seguono poi le Autonomie speciali, insieme alla Regione Lombardia, Puglia e Campania.

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

In ogni caso, emerge un elevatissimo tasso di soccombenza (*rectius:* di non accoglimento). È, inoltre, possibile osservare che, oltre alle autonomie speciali, solo il Veneto, la Puglia e la Campania sono riuscite a ottenere alcuni dispositivi di accoglimento.

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



Uno dei dati che si coglie dalla figura che precede è che alcune Regioni sono rimaste indenni (o quasi) da impugnative governative delle proprie leggi. In particolare, l'Emilia-Romagna (come nel 2013, nel 2014 e nel 2015) non è stata destinataria di alcuna impugnativa. Insieme a questa, si annoverano la Campania, la Provincia autonoma di Trento e la Valle d'Aosta. Inoltre, contro la Provincia autonoma di Bolzano, la Regione Veneto, Umbria, Trentino, Sicilia, Piemonte, Lazio, Friuli-Venezia Giulia e Calabria sono state sollevate cinque o meno q.l.c.
In sostanza, un dato significativo di impugnative governative (superiore alle cinque q.l.c.) è presente nel caso delle Regioni Toscana, Sardegna, Puglia, Molise, Marche, Lombardia, Liguria, Basilicata e Abruzzo.
Diversamente da quanto osservato per il caso in cui le Regioni e le Province autonome assumono la veste di ricorrente, in cui si è riscontrata una generalizzata soccombenza regionale, non è possibile dedurre un andamento omogeneo per l'ipotesi in cui esse siano resistenti.

2.3. I parametri delle decisioni

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

2.3.1. …nei ricorsi governativi

Le figure che seguono aiutano a esporre i parametri costituzionali invocati dal Governo nei propri ricorsi[7].
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 dell'ordinamento civile e penale (lett. l), la più invocata nell'anno 2016, che vede un numero di dispositivi di accoglimento superiore a quello relativo agli altri esiti e, complessivamente, un numero superiore a quello relativo alle cd. materie traversali in senso stretto.
Subito dopo, segue la materia della tutela dell'ambiente (lett. s), in cui il numero di capi di dispositivo di accoglimento è addirittura doppio rispetto agli altri esiti. Successivamente, seguono la tutela della concorrenza (lett. e), sebbene in questo caso gli accoglimenti siano inferiori numericamente agli altri esiti e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (lett. m).
Nell'ambito delle materie di competenza concorrente (figura n. 18), la posizione preponderante è rivestita nel 2016 dal governo del territorio, che scalza rispetto agli anni precedenti la materia del coordinamento della finanza pubblica. Seguono, poi, le materie della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" "protezione civile" e "tutela della salute";
Infine, la figura n. 19 mostra gli altri parametri invocati dal Governo. Qui, una posizione di rilievo è ricoperta dagli artt. 97.; 117, comma 1 (violazione del diritto europeo); 81 e 3 Cost.

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

Figura n. 17 - 2016 - Parametri di cui all'art. 117, c. 2, Cost. invocati dal Governo, con relativo esito

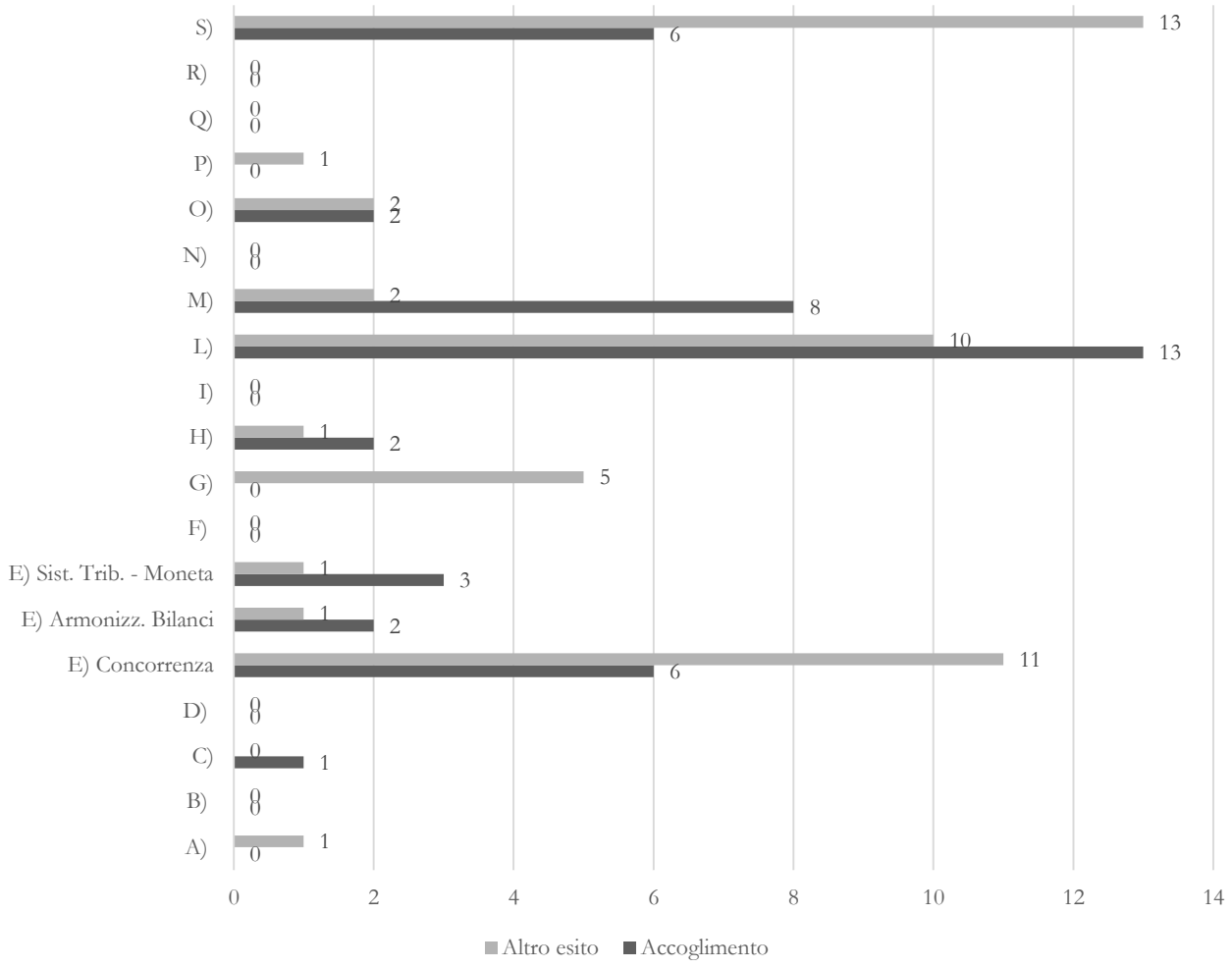
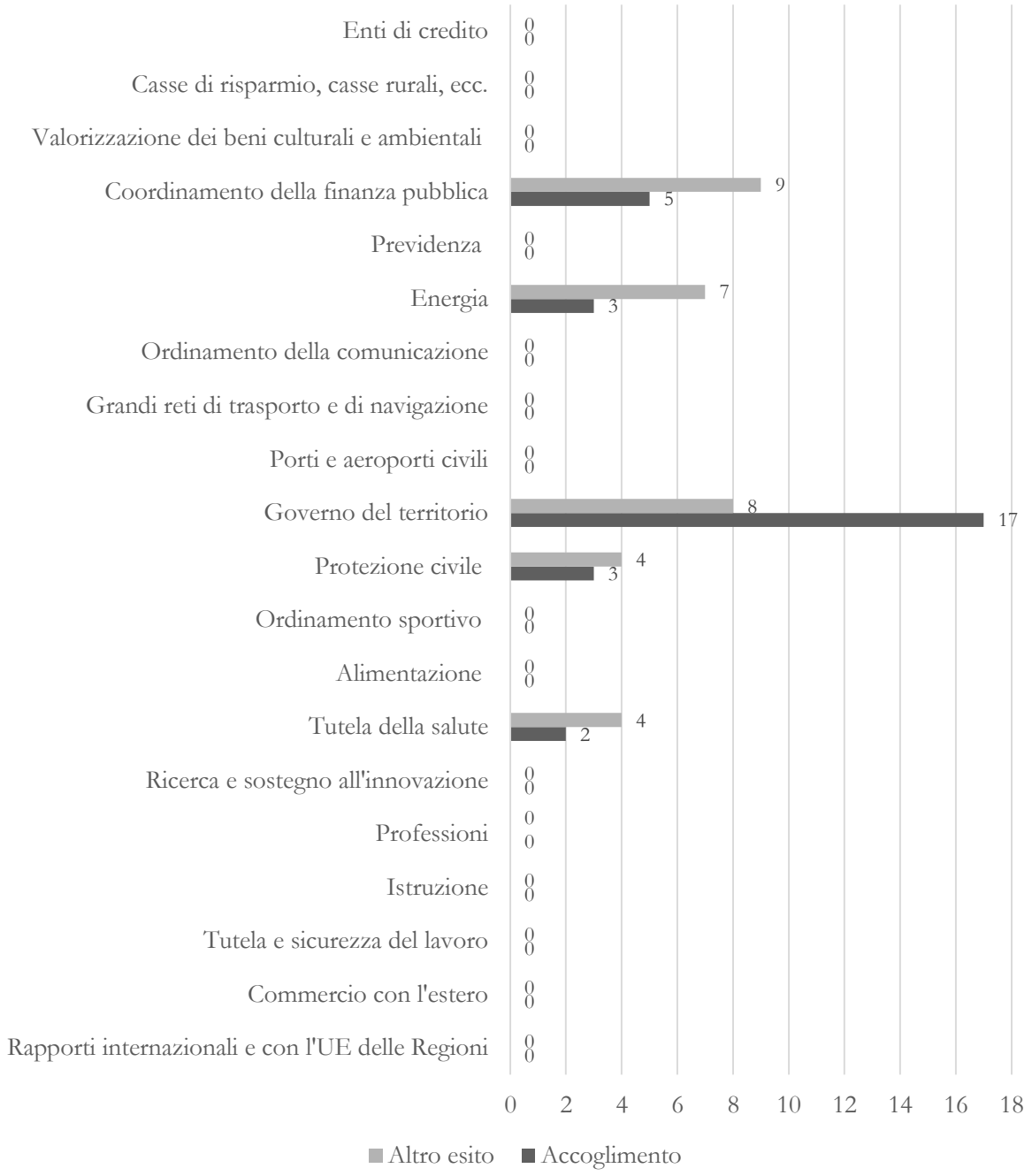
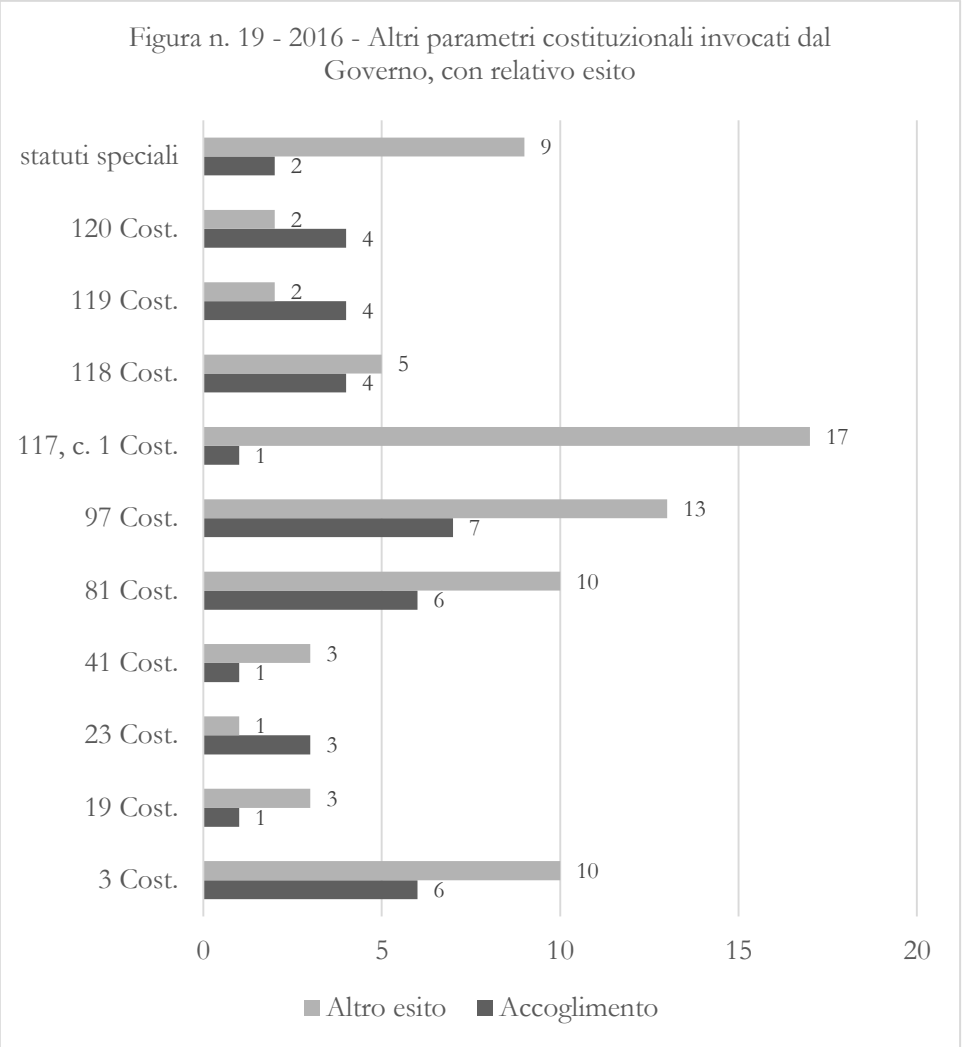


Figura n. 18 - 2016 - Parametri di cui all'art. 117, c. 3, Cost. invocati dal Governo, con relativo esito





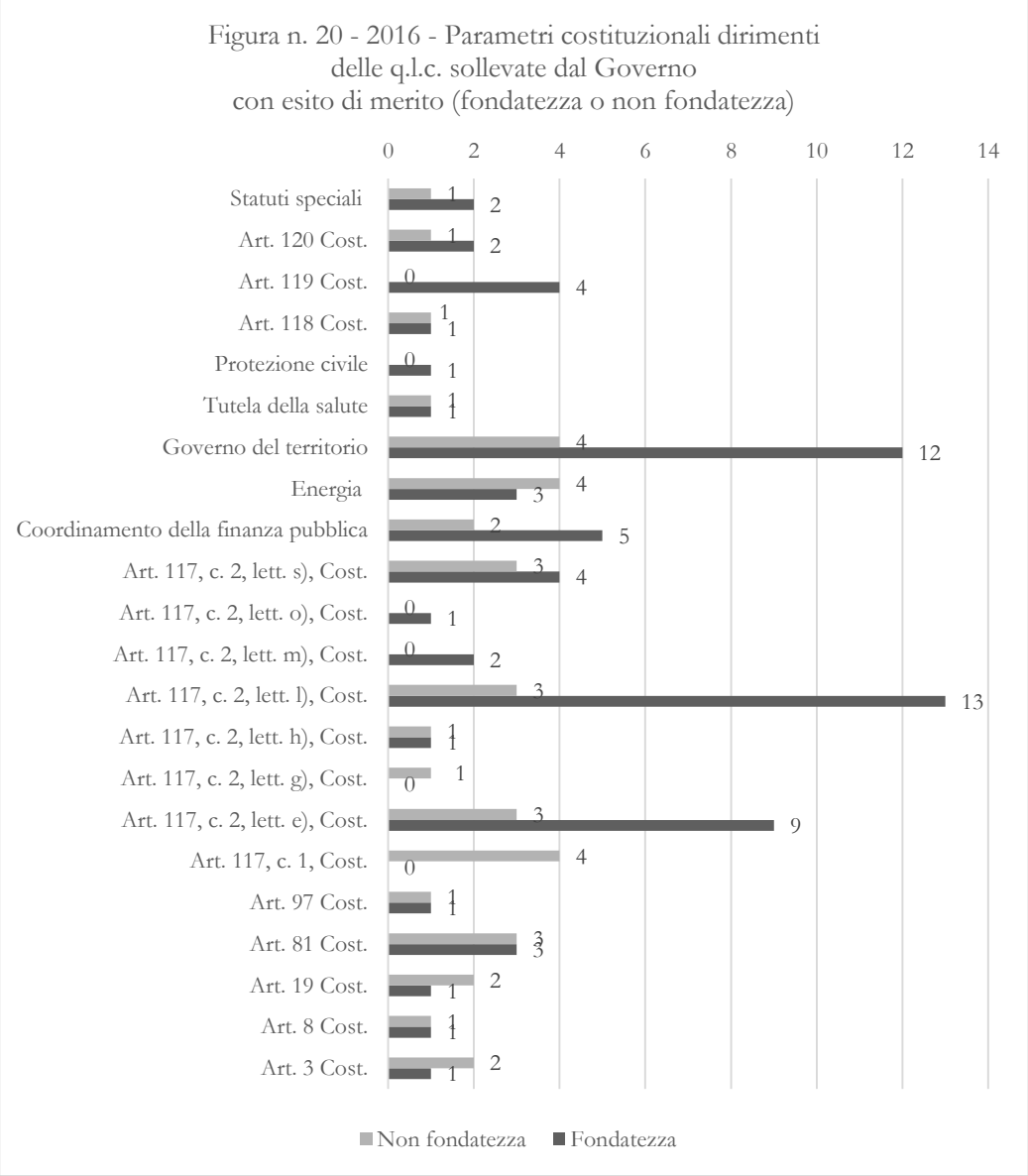
Per quanto riguarda la figura n. 19, occorre precisare come 21 siano i parametri considerati. Sono, tuttavia, riportati solo i parametri invocati almeno quattro volte, con esclusione, dunque, degli articoli; 5; 8; 9; 42; 43; 47; 51; 67; 122 Cost.; del canone di leale collaborazione e dell'art. 10 della legge cost.n. 3/2001.

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

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

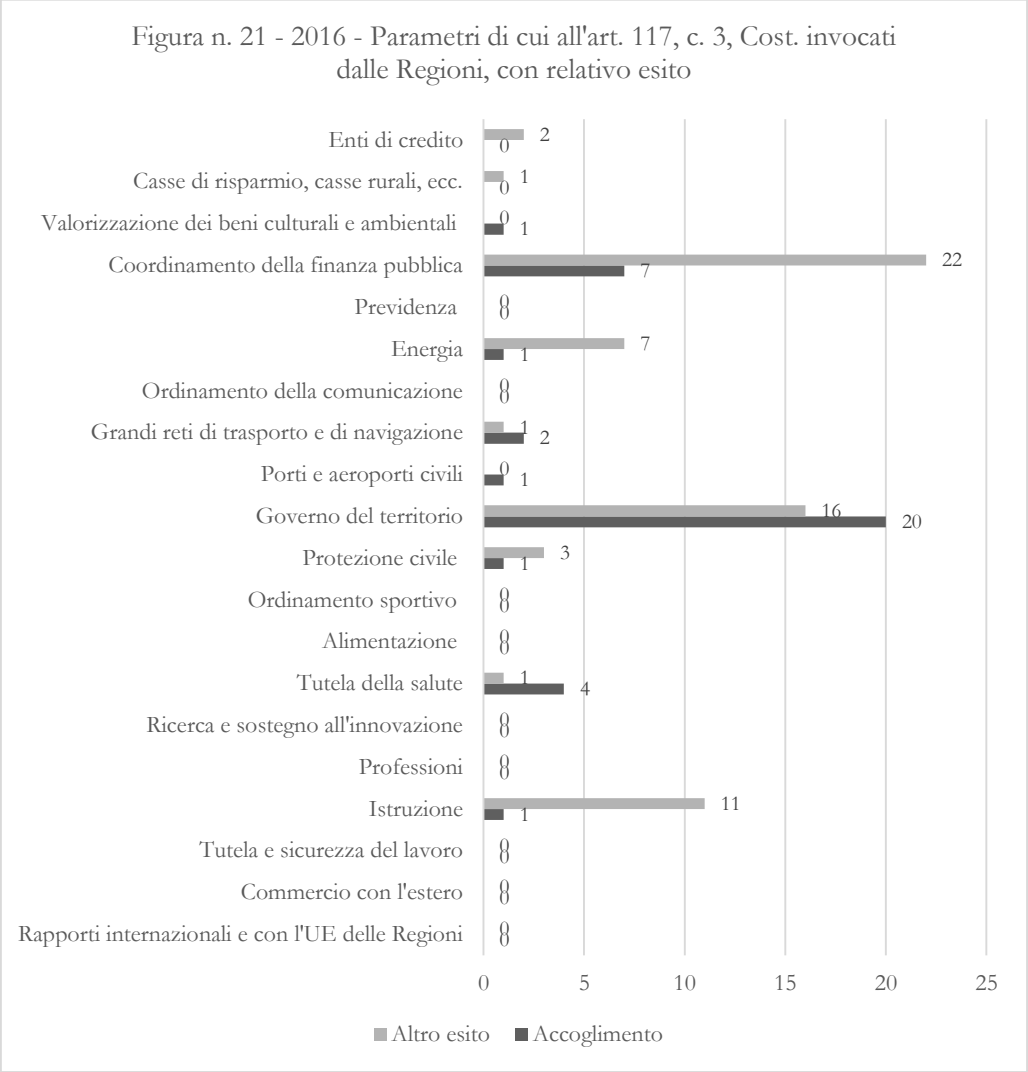
Negli altri casi, ossia di fondatezza e di non fondatezza è, invece, possibile ricostruire il parametro costituzionale che ha determinato la decisione. Cionondimeno, tale operazione deduttiva si espone a dei margini di incertezza, posto che la Corte talvolta non chiarisce *expressis verbis* il parametro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

Infine, va rilevato che non può essere escluso che il parametro dirimente della q.l.c. non coincida con quello invocato dal ricorrente. Se ciò dovrebbe dirsi escluso in riferimento alle pronunce di accoglimento (stante la vigenza del principio di corrispondenza del chiesto e del pronunciato), non altrettanto vale per le pronunce di rigetto, le quali possono essere motivate proprio nel senso di negare la sussunzione operata dal Governo, riconducendo invece la normativa impugnata sotto un altro e diverso parametro/titolo competenziale.
Ciò è esposto dalla figura n. 20, da cui si rileva che il governo del territorio e l'ordinamento civile sono le materie più rilevanti in questo senso. Inoltre, una posizione importante è rivestita anche dalla lettera e) dell'articolo 117, comma 2, Cost., nonché, secondariamente, dal coordinamento della finanza pubblica e dall'energia.



2.3.2. …e nei ricorsi regionali

Le figure che seguono espongono i dati quantitativi relativi ai parametri costituzionali invocati dalle Regioni e dalle Province autonome. In questo caso, nessun grafico espone le competenze di cui all'art. 117, comma 2, Cost., in quanto materie assegnate in via esclusiva allo Stato, che solo raramente vengono invocate dalle Regioni a proprio favore, limitamente alla censura concernente il loro illegittimo esercizio da parte dello Stato[8].



[8] In particolare, nell'anno 2016, le Regioni e le Province autonome hanno invocato i seguenti parametri di cui all'art. 117, comma 2, Cost.: tutela della concorrenza (n. 4 volte); tutela dell'ambiente (n. 4 volte); organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (n. 3 volte); livelli essenziali delle prestazioni (n. 2 volte), norme generali sull'istruzione (n. 2 volte).

Figura n. 22 - 2016 - Parametri di cui all'art. 117, c. 4, Cost. invocati dalle Regioni, con relativo esito

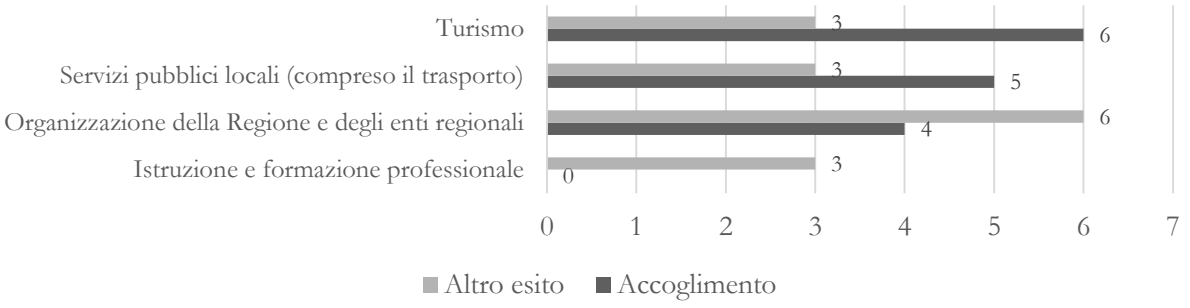
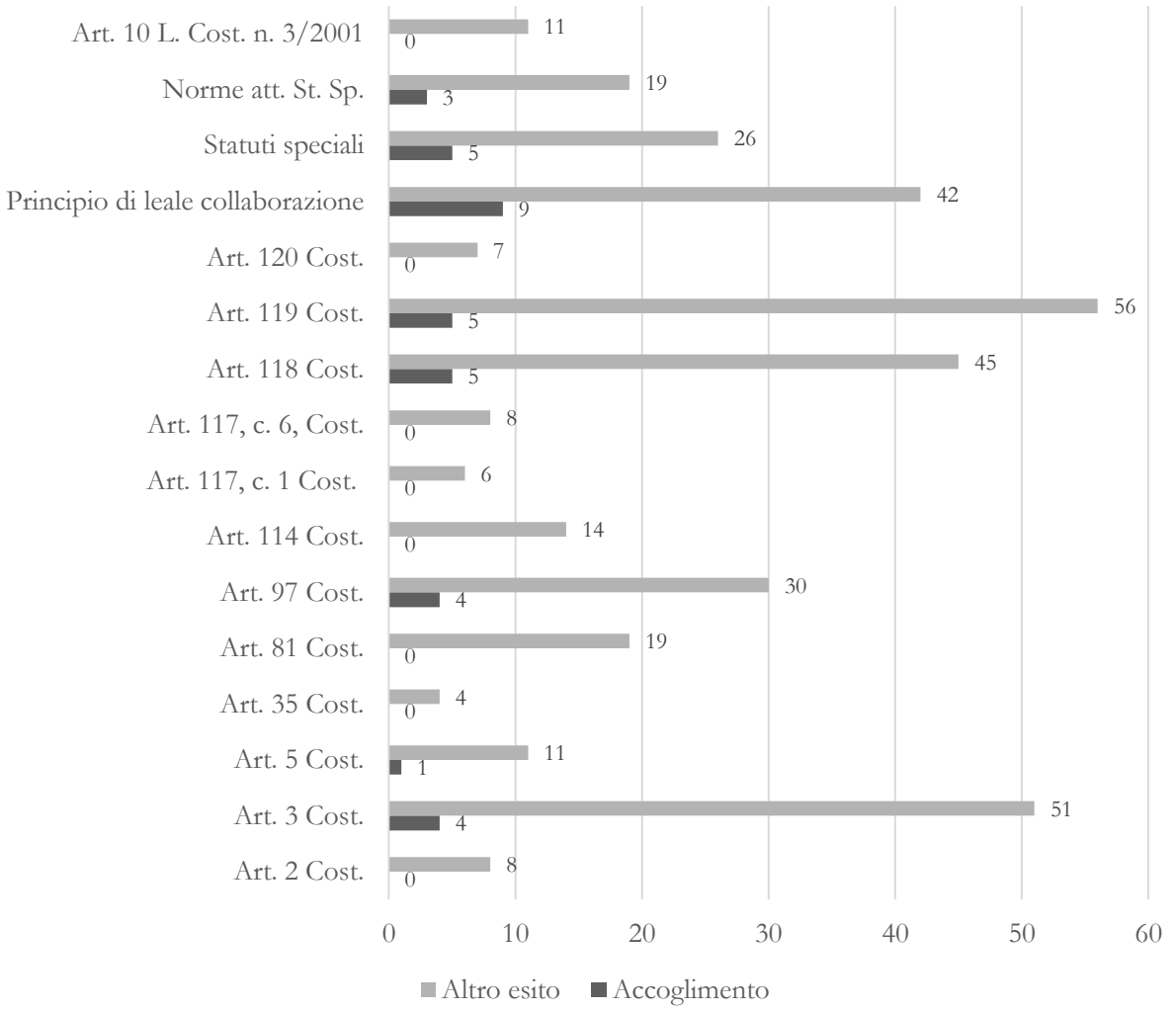
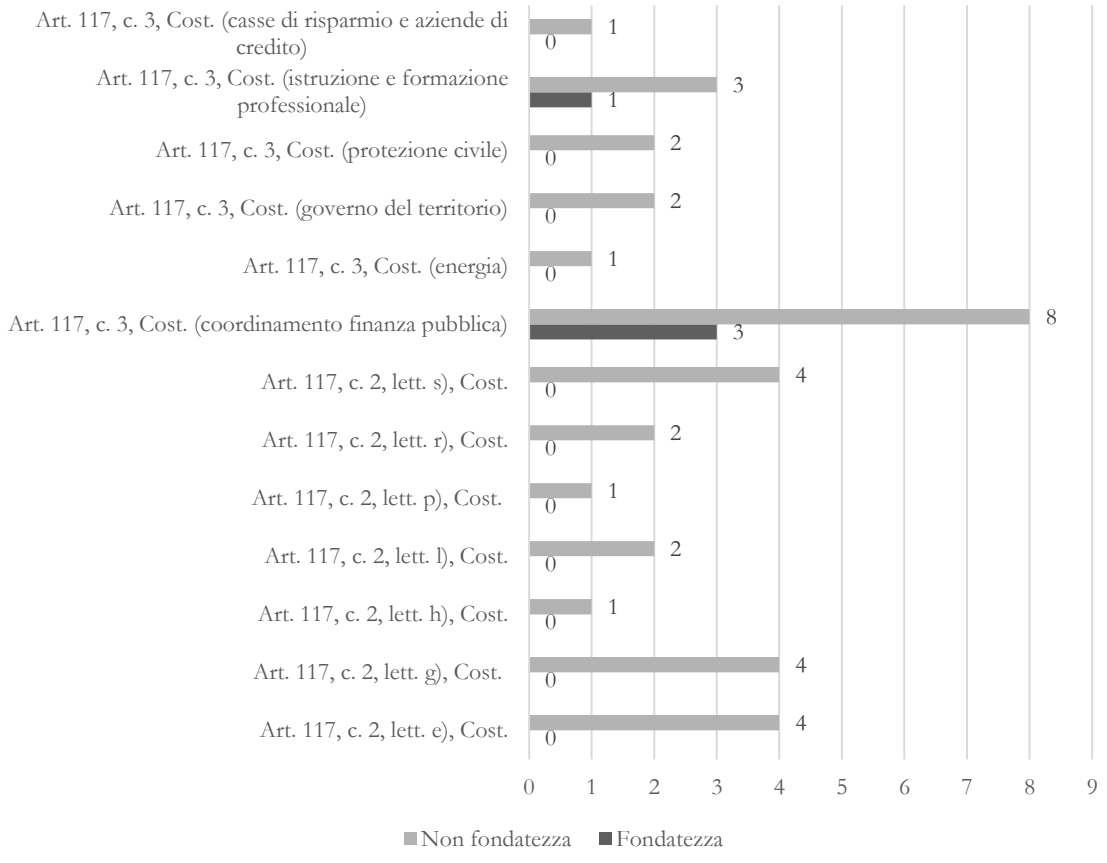


Figura n. 23 - 2016 - Altri parametri costituzionali invocati dalle Regioni e dalle Province autonome, con relativo esito



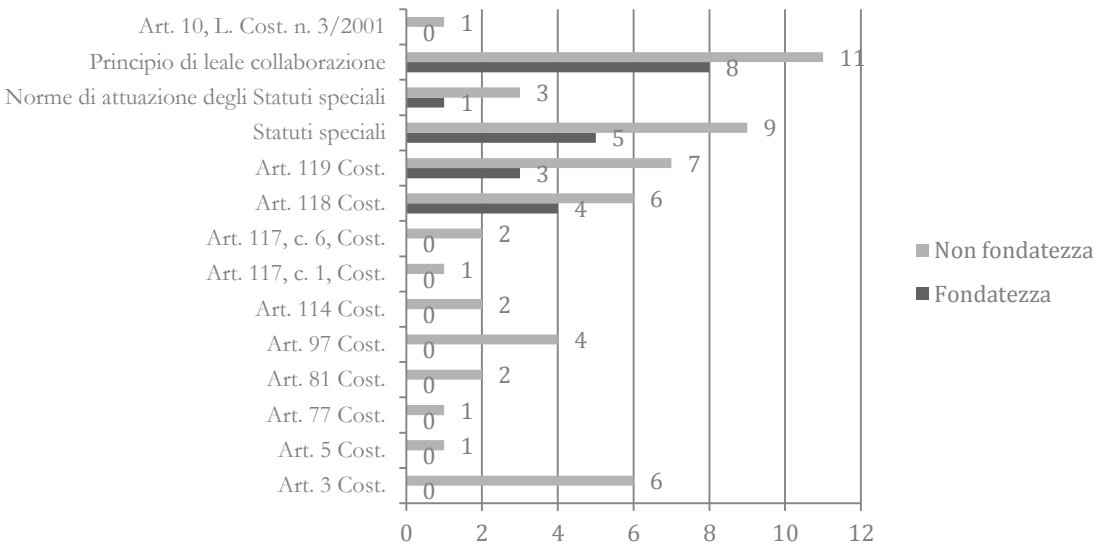
Dalle tre figure che precedono emerge la scarsa invocazione dei parametri costituzionali costituiti dalle materie di competenza regionale residuale ovvero concorrente, con esclusione – con riguardo all'articolo 117, comma 3, Cost. – delle materie del governo del territorio e del coordinamento della finanza pubblica.
Vale invece l'opposto per gli altri parametri costituzionali (v. figura n. 23) [9], stante la frequente (ma per lo più infruttuosa) invocazione dell'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.), del principio di leale collaborazione e degli articoli 3 e 118 Cost.
Infine, con riferimento ai parametri dirimenti delle q.l.c. sollevate dalle Regioni e dalle Province autonome, i dati sono contenuti nelle figure che seguono, per cle quali valgono le stesse precisazioni di metodo espresse con riguardo alla figura n. 20.

Figura n. 24a - 2016 - Parametri costituzionali dirimenti delle q.l.c. sollevate dalle Regioni con esito di merito (fondatezza o non fondatezza) ex art. 117, comma 2 e comma 3 Cost.



[9] Con riferimento alla figura n. 23, deve sottolinearsi come, in analogia a quanto già effettuato con altre figure della presente *Relazione*, non vengono segnalati i dati relativi ai parametri costituzionali invocati meno di quattro volte: si fa riferimento, dunque, agli articoli 11,18, 41, 45, 47, 117.5, 121, 123, 136 Cost., l'VIII Disposizione transitoria e finale e la legge costituzionale n. 1/2012.

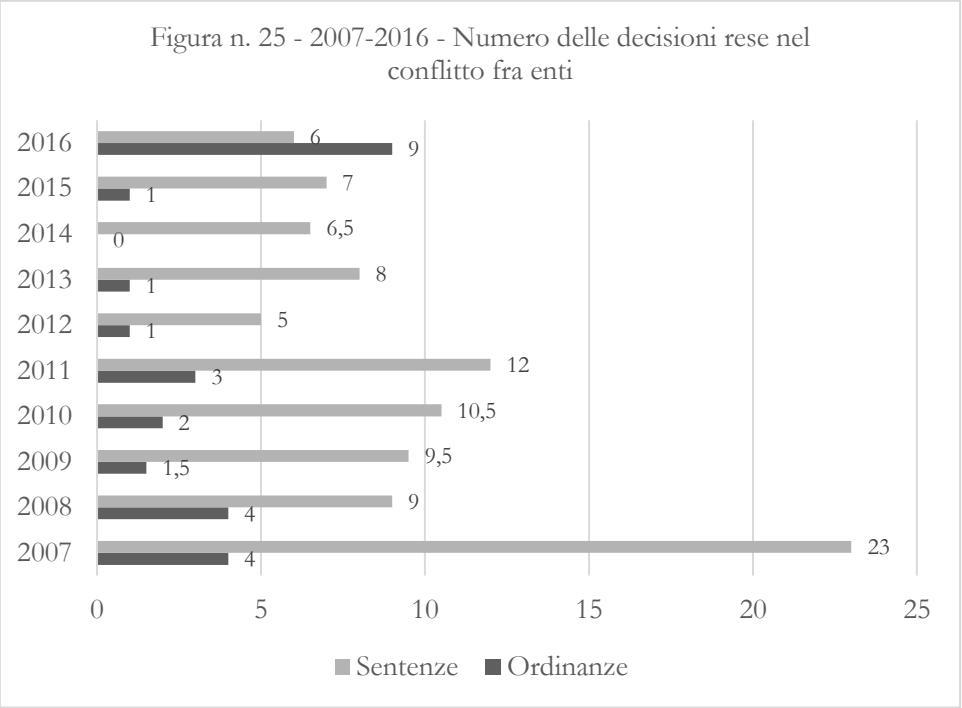
Figura n. 24b - 2016 - Parametri costituzionali dirimenti delle q.l.c. sollevate dalle Regioni con esito di merito (fondatezza o non fondatezza) ex art. 117, comma 2 e comma 3 Cost.

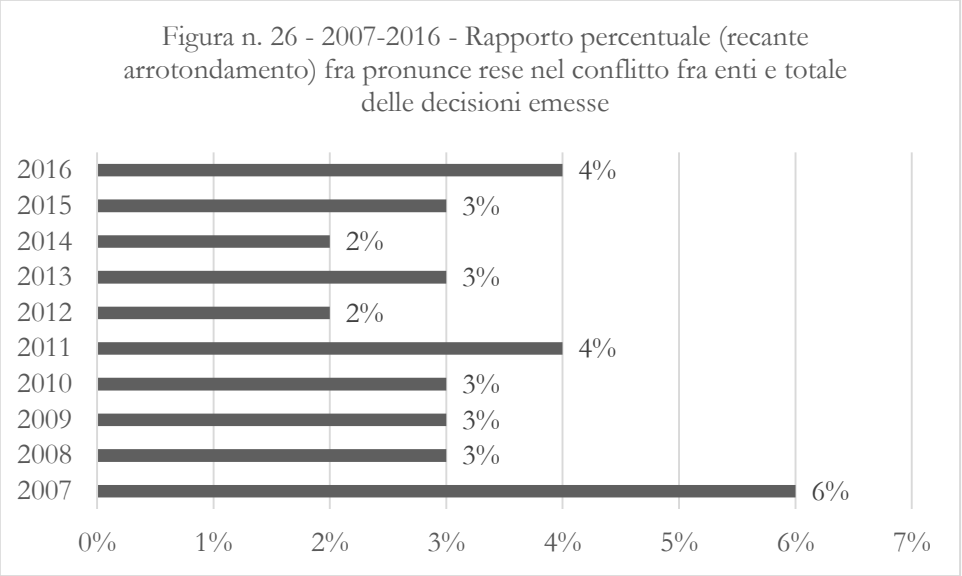


Dalla figura n. 24a si evince che il parametro dirimente più frequente ex articolo 117, commi 2 e 3 (quasi sempre in senso negativo), delle q.l.c. proposte dalle Regioni fra è stato il coordinamento della finanza pubblica. Per quanto riguarda gli altri parametri, il più rilevante è, invece, il principio di leale collaborazione e l'autonomia finanzaria regionale (art. 119 Cost.), insieme all'articolo 118 Cost. (figura n. 24b).

3. Dati quantitativi del conflitto tra enti

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

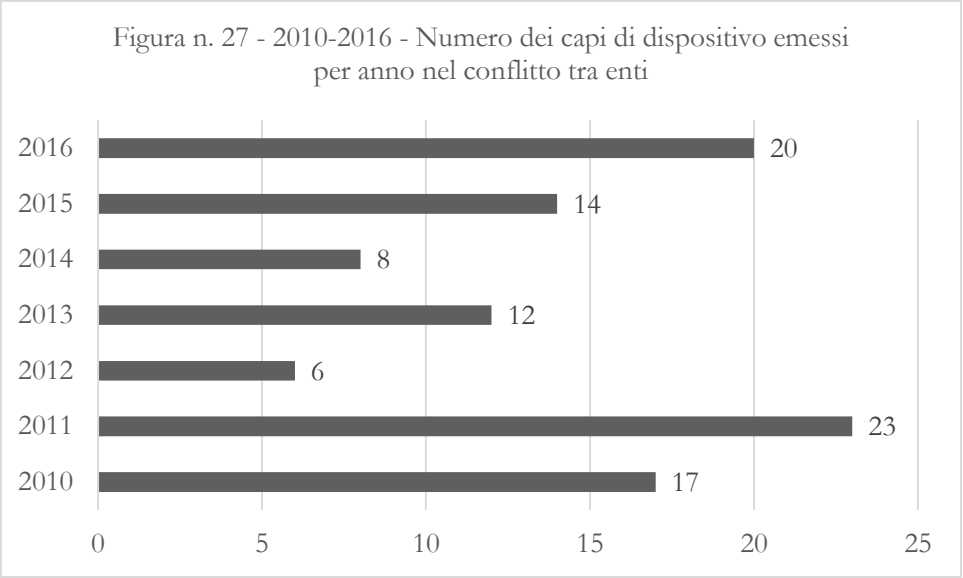




In nessuno degli anni considerati risulta un'incidenza del conflitto tra enti superiore al 6% e, anzi, nell'ultimo periodo essa ha conosciuto un'ulteriore riduzione attestandosi fra il 2% e il 4% del 2011 e 2016.

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)[10].

[10] 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.

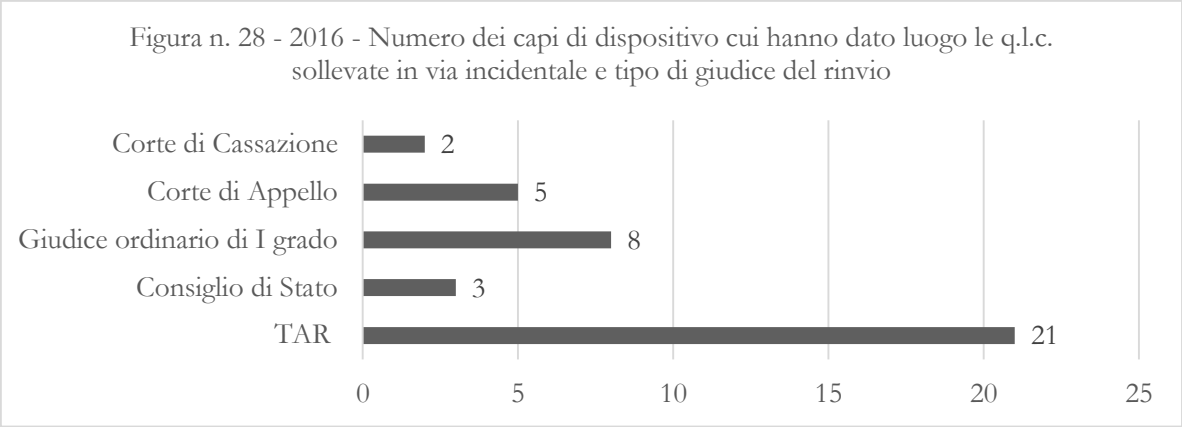


Se si considera che dal 2007 al 2016, nel giudizio in via principale, non si è mai scesi al di sotto dei 178 dispositivi del 2008, si può agevolmente percepire la scarsa rilevanza del conflitto intersoggettivo. Peraltro, si segnala che, nella giurisprudenza del 2016, si registra un solo caso di conflitto sollevato dal Governo (ordinanza n. 48). In tutti gli altri casi, sono state sempre le Regioni o le Province autonome a promuoverli.
I 20 capi di dispositivo del 2016 hanno avuto ad oggetto atti provenienti dall'Amministrazione centrale dello Stato (15/20), atti provenienti dalle giurisdizioni e, in particolare, da quella contabile (4/20) e in un solo caso un atto regionale (d.g.r.).
Coi 19 capi di dispositivo di provenienza regionale è stata dichiarata (1) sei volte l'inammissibilità; (2) tre volte la non fondatezza; (3) due volte la fondatezza della questione; (4) otto volte l'estinzione del giudizio. L'unico caso di capo di dispositivo di provenienza governativa reca una estinzione.
Sulle singole questioni trattate nei giudizi per conflitto intersoggettivo si rinvia ai paragrafi a ciò dedicati.

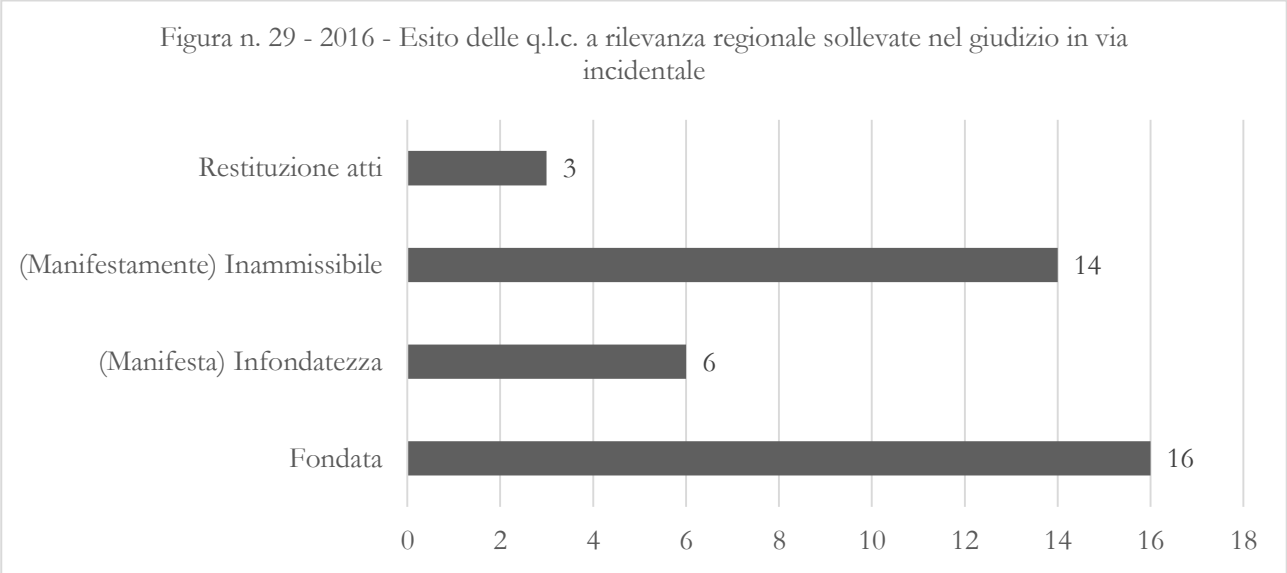
4. Dati quantitativi del giudizio in via incidentale a rilevanza regionale

In precedenza, è già stato osservato che la giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale non si esaurisce in quello che può essere definito il contenzioso fra Stato e Regioni (*i.e.* il giudizio in via d'azione e il conflitto fra Stato e Regioni), in quanto pronunce che attengono al riparto delle competenze vengono in rilievo anche negli altri tipi di giudizio demandati alla Corte.
Infatti, nei giudizi in via incidentale decisi nel 2016, vi sono state 32 pronunce (2 sentenze e 10 ordinanze) che hanno avuto ad oggetto questioni attinenti al riparto delle competenze fra Stato e Regioni[11]. Esse hanno dato luogo a un totale di 39 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.

[11] Si tratta delle sentt. nn. 2, 10, 11, 20, 30, 45, 49, 85, 90, 130, 157, 186, 203, 224, 243, 245, 247, 248, 269, 275, 283, 285, nonché delle ordd. nn. 24, 33, 73, 88, 115, 164, 172, 194, 246, 247.



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



Si segnala, infine, che 22 dei complessivi 39 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 risolte sulla base di disposizioni contenute nel Titolo V della Costituzione e, perciò, attinenti al riparto delle competenze in 11 casi su 22).

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. – 1.7.1.1. La "contrattazione" in materia di finanza pubblica". – 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 2016.

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

Nel presente capitolo sono esaminate le questioni processuali più rilevanti risolte dalla giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale nel corso del 2016, secondo lo schema già adottato nelle precedenti relazioni relative agli anni passati.
Si premette che, ove non diversamente specificato, tutte le decisioni qui citate sono riferibili all'anno 2016 e nell'ambito di giudizi in via principale. Nella parte finale del capitolo, verranno svolti brevi cenni relativi alle questioni processuali emerse con riguardo al conflitto di attribuzione tra Stato e regioni.

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

Il rapporto tra il ricorso e la delibera recante la determinazione all'impugnazione è regolato dagli artt. 31-33 della legge n. 87/1953. In particolare, per quanto concerne l'impugnativa di uno Statuto regionale o di una legge regionale da parte dello Stato, l'art. 31, comma 3, prescrive che "la questione di legittimità costituzionale è sollevata, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, anche su proposta della Conferenza Stato-Città e autonomie locali, dal Presidente del Consiglio dei ministri mediante ricorso diretto alla Corte costituzionale e notificato, entro i termini previsti dal presente articolo, al Presidente della Giunta regionale".
Ciò è stato riaffermato nella sentenza n. 239, per la quale "l'omissione di qualsiasi accenno ad un parametro costituzionale nella delibera di autorizzazione all'impugnazione dell'organo politico, comporta l'esclusione della volontà del ricorrente di promuovere la questione al riguardo, con conseguente inammissibilità della questione che, sul medesimo parametro, sia stata proposta dalla difesa nel ricorso". In tal senso, v. anche la decisione n. 265.
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).
Con la sentenza n. 110, viene dichiarata l'inammissibilità di un ricorso per la mancata "piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto d'impugnazione (ex plurimis, sentenze n. 1 del 2016, n. 250, n. 153, n. 55, n. 46 e n. 8 del 2015)".

Nella sentenza n. 1 viene ribadito tale principio: secondo la Corte, "va dichiarata l'inammissibilità di alcune questioni, per le quali non sussiste la necessaria piena corrispondenza tra i ricorsi e le delibere delle Giunte provinciali (ratificate dai rispettivi Consigli provinciali) che ne hanno autorizzato la proposizione (sentenze n. 55 e n. 46 del 2015, n. 309 e n. 220 del 2013)".

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

Come è ben noto, dalla revisione costituzionale del Titolo V, i termini per ricorrere contro una legge statale (da parte di una Regione o di una Provincia autonoma) e contro una legge regionale (da parte del Governo o di un'altra Regione) sono simmetrici e ammontano, perciò, in entrambi i casi a sessanta giorni dalla data di pubblicazione della legge (v. art. 127 Cost. e artt. 31-33 della l. n. 87/1953).
Una volta notificato, ai sensi del comma 4 dell'art. 31 della L. n. 87/1953, "il ricorso deve essere depositato nella cancelleria della Corte costituzionale entro il termine di dieci giorni dalla notificazione".
Rilevante appare, in tal senso, la decisione n. 110, in cui la Corte dichiara l'inammissibilità del ricorso non tanto perché questo fosse stato promosso dal solo Presidente della Regione, ratificato successivamente dalla Giunta regionale, quanto perché il deposito di tale deliberazione è stato depositato oltre il termine perentorio di dieci giorni dall'ultima notificazione del ricorso, dunque tardivamente (v. anche l'ord. n. 223).
La Corte ha, poi, specificato nella sentenza n. 64 che " l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via principale, infatti, è limitato ai parametri e alle questioni indicate nel ricorso introduttivo e la parte ricorrente non può introdurre nuove censure dopo l'esaurimento del termine perentorio assegnato per impugnare le leggi in via principale (ex plurimis, da ultimo, sentenza n. 153 del 2015)", dichiarando inammissibili le censure presentate oltre tale termine (v. anche la sentenza n. 65).
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".

In passato, la Corte ha più volte sostenuto "che la costituzione in giudizio delle Regioni nei giudizi promossi dal Governo, presuppone – a pena di inammissibilità della costituzione stessa – la preventiva deliberazione della Giunta regionale, «secondo quanto previsto dall'art. 32, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87», al quale diversi statuti regionali si sono adeguati: nella competenza «ad autorizzare la promozione dei giudizi di costituzionalità» – si è affermato – «deve ritenersi compresa anche la deliberazione di costituirsi in tali giudizi, data la natura politica della valutazione che i due atti richiedono» (ex multis, ordinanza letta all'udienza del 25 maggio 2010 e relativa al giudizio deciso con la sentenza n. 225 del 2010)".

Con la decisione n. 37, la Consulta ha, invece, stabilito che "l'art. 32, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) evoca, infatti, espressamente il requisito della «previa deliberazione» della Giunta regionale solo come presupposto dell'iniziativa della Regione contro una legge statale – al pari, del resto, di quanto dispone l'art. 31, comma 3, della stessa legge, a proposito della «previa deliberazione» del Consiglio dei ministri per l'impugnativa di una legge regionale da parte del Governo (e come, del resto, conferma l'art. 2, comma 3, lettera d della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri», diversamente

da quanto, invece, prevede la successiva lettera g, a proposito delle «proposte di sollevare conflitti di attribuzione o di resistere nei confronti degli altri poteri dello Stato, delle regioni e delle provincie autonome», con indicazione da considerare, secondo il comma 4 dello stesso art. 2, «tassativa») – senza nulla precisare, così come neppure le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, in ordine a "condizioni di ammissibilità" della costituzione in giudizio della stessa Regione quale parte resistente".
Prosegue la decisione affermando che "del resto, l'art. 19 delle richiamate norme integrative richiede, al comma 1, per la costituzione in giudizio delle Regioni ricorrenti, il deposito della procura speciale con l'elezione del domicilio; e, al comma 3, per la costituzione in giudizio, senza specificazioni, della «parte convenuta», il deposito di una «memoria contenente le conclusioni e l'illustrazione delle stesse»".
Infine, "considerato che, per principio generale, le disposizioni che prevedono nullità, preclusioni, inammissibilità e decadenze processuali si intendono assoggettate ad un regime di stretta legalità (anche, com'è ovvio, ai fini della più ampia tutela del contraddittorio, paradigmaticamente evocata, quale requisito necessario per «ogni processo», dall'art. 111, secondo comma, Cost.), non si può non rilevare che gli unici profili di legittimazione processuale che le richiamate norme espressamente richiedono per la «parte convenuta» riguardano i poteri di conferimento della procura speciale, senza necessità di evocare requisiti formali di diversa natura".

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

Nel corso dell'anno 2016, 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.
La decisione n. 239 ha ricordato che "la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che, nei ricorsi in via principale, non solo deve, a pena di inammissibilità, essere individuato l'oggetto della questione proposta (con riferimento alla normativa che si censura e ai parametri che si ritengono violati), ma il ricorrente ha anche l'onere di esplicitare un'argomentazione di merito a sostegno del vulnus lamentato, onere che deve considerarsi addirittura più pregnante rispetto a quello sussistente nei giudizi incidentali (ex multis, e da ultimo, sentenza n. 38 del 2016)".
Inoltre, ancora più esplicitamente in relazione al rispetto del diritto europeo, la sentenza n. 63 ha precisato che "l'assenza di qualsiasi argomentazione in merito ai presupposti di applicabilità delle norme dell'Unione europea alla legge in esame rende il riferimento a queste ultime generico (sentenze n. 199 del 2012 e n. 185 del 2011)" e, dunque, inammissibile.
Con la sentenza n. 3, la Corte dichiara inammissibile una questione a causa della "lacunosa formulazione della questione di legittimità costituzionale" che "«si risolve, perciò, nella carente individuazione delle "disposizioni ritenute viziate da illegittimità" e, quindi, nella mancanza di uno degli elementi richiesti dal combinato disposto degli artt. 34 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per la rituale proposizione del ricorso di legittimità costituzionale in via principale» (sentenza n. 241 del 2012)".
Inoltre, è principio consolidato nella giurisprudenza costituzionale, ribadito nella medesima sentenza n. 3, che "i termini delle questioni di legittimità costituzionale debbono essere ben identificati, individuando, tra l'altro, «le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale» (ex multis, sentenze n. 273 del 2015, n. 218 del 2015, n. 176 del 2015 e n. 131 del 2015). Questa Corte ha infatti più volte chiarito che «l'esigenza di una adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti rispetto a quelli incidentali» (ex multis, sentenze n. 273, n. 233, n. 218, n. 153 e n. 142 del 2015)".

Il ricorso deve, dunque, essere immune dal vizio di genericità delle censure. Con la sentenza n. 31, la Corte ha affermato, nel caso di specie, l'insussistenza di tale vizio in quanto "«il ricorso – ancorché conciso – rende […] ben identificabili i termini delle questioni proposte, individuando le disposizioni impugnate, i parametri evocati e le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale» (sentenza n. 241 del 2012)".
Con la sentenza n. 37, viceversa, la Corte ha dichiarato la manifesta inammissibilità del ricorso per carenza di motivazione, in quanto, in tale caso, "dal tenore del ricorso, prospettato in termini sostanzialmente "auto-dimostrativi", non emerge, infatti, alcuna specifica e congrua indicazione circa le ragioni per le quali la disposizione impugnata eccederebbe, in contrasto con i parametri costituzionali evocati, dai limiti tracciati dal comma 529 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013".
Nello stesso senso, la sentenza n. 40, in cui la Corte ha rilevato d'ufficio l'inammissibilità del ricorso, per incertezza ed oscurità della censura: "Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, i termini delle questioni di legittimità costituzionale debbono essere ben identificati, dovendo il ricorrente individuare le disposizioni impugnate, i parametri evocati e le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale (ex multis, tra le più recenti, sentenze n. 3 del 2016, n. 273, n. 176 e n. 131 del 2015). Si è, infatti, più volte chiarito che l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale (ex plurimis, sentenze n. 251, n. 233, n. 218, n. 142, n. 82 e n. 32 del 2015)". In tal senso, v. anche la decisione n. 38, 58, 63, 64, 69, 83, 86, 188, 202.
Quanto all'ammissibilità del ricorso *per relationem*, può essere citata la sentenza n. 64. Nel caso di specie, le censure proposte dalla regione Veneto rimandavano alle motivazioni, "che si ripropongono interamente, sviluppate ai punti precedenti". Ebbene, secondo la Corte, tale rinvio appare generico e pertanto non idoneo a superare le indicate inadeguatezze motivazionali, il che rende il capo di impugnativa inammissibile.
Per quanto riguarda l'ipoteticità delle censure, nella decisione n. 189 la Corte ha affermato che "l'ammissibilità, nei giudizi in via principale, delle questioni prospettate in termini dubitativi o alternativi (tra le ultime, sentenze n. 269 e n. 207 del 2014), purché le interpretazioni "non siano implausibili e irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate, così da far ritenere le questioni del tutto astratte e pretestuose"» (sentenza n. 245 del 2015; nello stesso senso, più di recente, sentenza n. 3 del 2016). È quanto precisamente accade nell'occasione in esame, dal momento che l'interpretazione «secondo un'accezione ampia» posta in essere dal ricorrente non è affatto implausibile né pretestuosa e, dunque, non è preclusiva di un esame nel merito".
Nella tabella che segue viene dato conto di tutte le altre pronunce del 2016 in cui la Corte ha dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per carenza di motivazione oppure ha rigettato una siffatta eccezione di inammissibilità.

TABELLA N. 1 – Carenza di argomentazione/motivazione/genericità della q.l.c. proposta			
N. pronuncia	**Resistente**	**Inammissibilità della q.l.c.**	**Rigetto dell'eccezione di inammissibilità**
Sent. n. 3	Stato		X
Sent. n. 31	Stato	X	
Sent. n. 38	Puglia	X	
Sent. n. 39	Marche		X
Sent. n. 40	Stato	X	
Sent. n. 40	Stato		X
Sent. n. 58	Stato	X	

Sent. n. 63	Lombardia	X	
Sent. n. 64	Stato	X	
Sent. n. 65	Stato		X
Sent. n. 69	Stato	X	
Sent. n. 83	Stato	X	
Sent. n. 86	Lombardia	X	
Sent. n. 127	Stato	X	
Sent. n. 131	Abruzzo	X	
Sent. n. 141	Stato	X	
Sent. n. 151	Stato	X	
Sent. n. 155	Stato		X
Sent. n. 155	Stato	X	
Sent. n. 156	Toscana	X	
Ord. n. 168	Stato	X	
Sent. n. 175	Puglia		X
Sent. n. 178	Marche		X
Sent. n. 189	Sardegna		X
Sent. n. 202	Stato	X	
Sent. n. 205	Stato	X	
Sent. n. 228	Toscana		X
Sent. n. 231	Liguria	X	
Sent. n. 239	Puglia	X	
Sent. n. 244	Stato	X	
Sent. n. 249	Abruzzo	X	
Sent. n. 249	Abruzzo		X
Sent. n. 251	Stato		X
Sent. n. 251	Stato	X	
Sent. n. 262	Friuli-Venezia Giulia		X
Sent. n. 265	Piemonte		X
Sent. n. 273	Abruzzo	X	
Sent. n. 273	Abruzzo		X
Sent. n. 282	Marche		X
Sent. n. 282	Marche	X	
Sent. n. 284	Stato	X	
Sent. n. 287	Stato		X
Sent. n. 287	Stato	X	
Sent. n. 10 (incidentale)	Piemonte	X	
Sent. n. 20 (incidentale)	Abruzzo		X
Sent. n. 33 (incidentale)	Veneto	X	
Sent. n. 45 (incidentale)	Sicilia		X
Ord. n. 88 (incidentale)	Sicilia	X	
Sent. n. 130 (incidentale)	Campania	X	
Ord. n. 172 (incidentale)	Marche	X	
Sent. n. 203 (incidentale)	Stato		X
Ord. n. 246 (incidentale)	Sardegna	X	
Ord. n. 247 (incidentale)	Friuli-Venezia Giulia	X	

Sent. n. 267 (incidentale)	Puglia	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 2016, dalle decisioni nn. 63 e dalle ordinanze ivi allegate[12].

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.

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

Sono, invece, piuttosto limitati i casi in cui la Corte ammette la traslazione della questione di legittimità costituzionale da una disposizione ad un'altra. Una possibile ipotesi di trasferimento della questione di legittimità è quella della modifica normativa, in cui occorre verificare se quest'ultima abbia corretto in modo sostanziale l'assetto della norma denunciata oppure se il testo al momento vigente non abbia alterato il *thema decidendum*, ammettendosi solo nel secondo caso la traslazione della questione sulla nuova formulazione del testo legislativo, senza il ricorso ad un'autonoma impugnazione. Ciò è quanto affermato nella sentenza n. 40, per cui " in caso di ius superveniens, la questione di legittimità costituzionale deve essere trasferita quando la disposizione impugnata sia stata modificata marginalmente (sentenza n. 30 del 2012), senza che ne sia conseguita l'alterazione della sua portata precettiva (sentenza n. 193 del 2012) e la modifica risulti comunque orientata in senso non satisfattivo alle richieste della ricorrente (da ultimo, sentenze n. 155 e n. 46 del 2015)". Detto altrimenti, "se dalla disposizione legislativa sopravvenuta sia desumibile una norma sostanzialmente coincidente con quella impugnata, la questione – in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via d'azione – deve intendersi trasferita sulla nuova norma (sentenza n. 326 del 2010 e da ultimo sentenze n. 155, n. 77 e n. 46 del 2015)" (v. anche, in tal senso, la decisione n. 101, 124, 141, 244).

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

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

[12] Le sentenze n. 63, 101, 228, 242 dichiarano l'inammissibilità degli interventi di taluni soggetti nei giudizi in via principale.
Per quanto riguarda le decisioni emesse nel corso di un giudizio in via incidentale, v. le decisioni 2 e 243. Nelle sentenze nn. 115 e 285 ne viene dichiarata, invece, l'ammissibilità.

oppure caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle medesime censure (v., in tal senso, la decisione n. 131).

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 2016, fra cui la sentenza n. 29, in cui, in via preliminare, ha dichiarato l'inammissibilità delle censure di violazione degli artt. 97, 81 e 3, Cost., parametri che non rientrano nel Titolo V della Costituzione. Invero, "nell'àmbito di un giudizio in via principale, le questioni di legittimità costituzionale prospettate da una Regione, in ordine a parametri diversi da quelli riguardanti il riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, sono ammissibili soltanto se vi sia ridondanza delle asserite violazioni su tale riparto e il soggetto ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione (ex plurimis, da ultimo, sentenze n. 251, n. 153, n. 89 e n. 13 del 2015, n. 79 e n. 44 del 2014)".
Tali principi sono riaffermati anche nelle decisioni nn. 43, 65, 68, 83, 110, 117, 141, 145, 147, 159, 176, 205, 244, 251.
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 2016, il principio è stato ribadito con la sentenza n. 58, in cui la Corte rileva che "Con la recente sentenza n. 151 del 2015 questa Corte (si veda anche la sentenza n. 288 del 2013) ha posto in evidenza come, nel caso in cui venga impugnata in via principale la legge di un soggetto ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio, onere di cui è gravato il ricorrente, non può prescindere dalla indicazione delle competenze legislative assegnate dallo statuto, alle quali le disposizioni impugnate sarebbero riferibili qualora non operasse il nuovo testo dell'art. 117 Cost. In tal senso, v. anche la sentenza n. 252.
La decisione n. 58 ha anche precisato «che, qualora sia proposta impugnazione di una norma di legge di una Regione ad autonomia speciale, anche denunciandone l'eventuale contrasto con il diritto dell'Unione europea, il ricorrente ha l'onere di specificare le ragioni per cui debba prendersi

in considerazione l'art. 117 Cost., in luogo del parametro ricavabile dallo statuto speciale» (citata sentenza n. 151 del 2015)".
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, come espresso nella decisione n. 252.
L'allegazione del parametro interposto non esonera comunque il ricorrente dall'indicazione del parametro costituzionale violato, come la Corte ha affermato nella sentenza n. 63: "a prescindere da ogni considerazione circa la correttezza dell'interpretazione data dal ricorrente al censurato art. 72, comma 5, è assorbente il rilievo che, per come è evocato, il parametro risulta del tutto inconferente (sentenze n. 269 e n. 121 del 2014). Il ricorrente non spiega in alcun modo perché la disciplina delle dotazioni urbanistiche contenuta nell'art. 3 del d.m. n. 1444 del 1968, dovrebbe ritenersi attinente all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Sul punto, pertanto, il ricorso non è sufficientemente e adeguatamente motivato". Sull'inconferenza del parametro, v. anche le decisioni nn. 69.
Nella sentenza n. 189, poi, la Corte ha respinto l'eccezione di inammissibilità proposta dalla regione resistente. In particolare, il giudice delle leggi ha affermato che "è vero che lo Stato non ha indicato specificamente le disposizioni della normativa statale in materia di rischi e incidenti industriali che sarebbero violate dall'art. 7, comma 1, lettera f), ma ciò proprio perché il ricorrente non ha inteso lamentare il contrasto con puntuali norme previste dalla richiamata legislazione statale, bensì il fatto che gli interventi edilizi autorizzati dalla legge regionale possano di volta in volta essere compiuti in deroga a detta legislazione".
Con la sentenza n. 202, la Corte ha, poi, affermato la inammissibilità a certe condizioni dei ricorsi regionali con riferimento alle competenze di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost. perché basati "su un parametro che non attribuisce alcuna competenza alla regione".
Nella sentenza n. 151, la Corte ha, inoltre, affermato che "appare palese l'incongruenza tra l'evocazione di un parametro che elenca le materie di competenza esclusiva del legislatore statale e lo sviluppo argomentativo del ricorso, evidentemente riferito all'ambito di competenza concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Tale incongruenza, tuttavia, «non si configura come errore concettuale bensì quale mero lapsus calami, che non preclude l'identificazione della questione e non pregiudica il diritto di difesa della parte resistente» (sentenza n. 188 del 2014) ed è dunque irrilevante ai fini dell'ammissibilità" (a riguardo, v. anche la decisione n. 279).

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

Nella sentenza n. 40, la Corte ha rigettato l'eccezione di inammissibilità proposta dalla difesa erariale poiché "la riduzione di liquidità a disposizione delle Province, come conseguenza dell'applicazione del meccanismo compensatorio previsto dalla norma impugnata, potrebbe determinare effetti indiretti sulle finanze regionali, per l'eventuale necessità di ulteriori trasferimenti che si renderebbero necessari al fine di assicurare il regolare svolgimento delle funzioni affidate alle Province. Tanto basta per giustificare l'interesse processuale al ricorso ed il rigetto dell'eccezione (sentenza n. 97 del 2013)".
Con la decisione n. 63, la Corte affronta la tematica delle disposizioni meramente ricognitive, affermando l'inammissibilità della questione in quanto la stessa sarebbe "priva di «autonoma forza precettiva o, se si preferisce, di quel carattere innovativo che si suole considerare proprio degli atti normativi» (sentenza n. 346 del 2010); sicché deve ritenersi insussistente l'interesse della parte ricorrente a impugnarla (sentenze n. 230 del 2013 e n. 401 del 2007)".
Nella sentenza n. 49, la regione resistente eccepisce la mancata impugnativa di disposizioni analoghe ad altre non impugnate. A riguardo, la Corte afferma che "la mancata impugnazione di

una disposizione poi riprodotta, in forma analoga o addirittura identica, da una legge successiva non può di per sé essere motivo di inammissibilità della questione, non trovando applicazione nel processo costituzionale l'istituto dell'acquiescenza (ex plurimis, sentenze n. 215 e n. 124 del 2015, n. 139 del 2013, n. 71 del 2012 e n. 187 del 2011)".
La decisione n. 68 conferma la precedente giurisprudenza costituzionale in merito, stabilendo che "nei giudizi di legittimità costituzionale proposti in via principale – che abbiano ad oggetto questioni relative a disposizioni contenute nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione – deve necessariamente sussistere, nella parte ricorrente, un interesse attuale e concreto a proporre l'impugnazione, per conseguire, attraverso il provvedimento richiesto, un'utilità diretta e immediata, in mancanza del quale interesse il ricorso risulta inammissibile; e poiché l'unico interesse che le Regioni sono legittimate a far valere è quello alla tutela del riparto delle competenze legislative delineato dalla Costituzione, esse hanno titolo a denunciare soltanto le violazioni che siano in grado di ripercuotere i loro effetti, direttamente e immediatamente, sulle prerogative costituzionalmente loro riconosciute (ex plurimis, sentenza n. 216 del 2008)".
Con riguardo alla inammissibilità per carenza di interesse, v. anche le sentenze nn. 231 e 262.

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. È 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).
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. 27: in seguito a impugnativa governativa, 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 vedano i paragrafi successivi (1.7.2).

Ai fini della dichiarazione della cessazione della materia del contendere non è, invece, necessaria alcuna dichiarazione di volontà del ricorrente e del convenuto. Essa ricorre quando la normativa oggetto dell'impugnazione sia stata modificata o abrogata (e – di solito – trattasi di interventi legislativi concordati fra Stato e Regioni).
Peraltro, è anche necessario un *quid pluris*, e cioè che la normativa impugnata non sia mai stata oggetto di applicazione. Ciò, in quanto è sì vero che le parti del processo hanno la facoltà di estinguerlo, ma, qualora non esternino questa volontà, il Giudice costituzionale non potrà evitare di vagliare la costituzionalità della disposizione impugnata per il solo fatto dell'avvenuta abrogazione. Infatti, per giurisprudenza costante della Corte, si è sempre affermato che, in virtù dei persistenti effetti che la normativa abrogata può spiegare sui rapporti sorti sotto il suo vigore, la sentenza sulla costituzionalità di tale disposizioni non più vigenti non sarebbe *inutiliter data*, poiché capace di incidere su quegli stessi rapporti. Ciò è stato riaffermato in numerose sentenze del 2016, tra cui la n. 39. Qui, la Consulta dichiara la cessazione della materia del contendere con riguardo ad una prima disposizione impugnata, la cui sopravvenuta abrogazione è stata ritenuta satisfattiva delle pretese del ricorrente e che non era aveva, *medio tempore*, ricevuto applicazione; non addiviene, tuttavia, alle medesime conclusioni per il secondo motivo di ricorso, non essendo la modifica satisfattiva per il ricorrente. Viceversa, nella sentenza n. 65 non viene dichiarata la cessazione della materia del contendere, in quanto, nonostante l'abrogazione della norma, la stessa ha trovato applicazione.

1.7.1.1. La "contrattazione" in materia di finanza pubblica.

Come già rilevato, anche nel 2016, 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. 31, per cui "nelle more del giudizio, le Province autonome di Bolzano e di Trento hanno raggiunto con lo Stato un accordo in materia di finanza pubblica. Ne è seguita, da parte di tali ricorrenti, la rinuncia ai ricorsi. Il Presidente del Consiglio dei ministri, tramite l'Avvocatura generale dello Stato, ha dichiarato di accettare tali rinunce. Pertanto, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'accettazione della rinuncia determina l'estinzione del processo in riferimento alle questioni di legittimità promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso n. 57 del 2014, limitatamente ai commi 1 e 1-bis dell'art. 7 del d.l. n. 66 del 2014; nonché in riferimento alle questioni promosse dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso n. 65 del 2014, limitatamente al solo comma 1".
In caso di formale accettazione della rinuncia a seguito della conclusione di detti accordi, si ha invece l'estinzione del giudizio, come avvenuto, ad esempio, nelle decisioni nn. 6, 31, 42, 119.
Vi è da segnalare che, nella sentenza n. 31, 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.
Non rientra, invece, in tale ipotesi, quanto stabilito dalla sentenza n. 40, in quanto "la Regione siciliana si è impegnata «a ritirare, entro il 30 giugno 2014, tutti i ricorsi contro lo Stato pendenti dinanzi alle diverse giurisdizioni relativi alle impugnative di leggi o di atti conseguenziali in materia di finanza pubblica, promossi prima del presente accordo, o, comunque, a rinunciare per gli anni 2014-17 agli effetti positivi sia in termini di saldo netto da finanziare che in termini di indebitamento netto che dovessero derivare da eventuali pronunce di accoglimento»". Nel caso di specie, "l'impegno regionale è nel senso del ritiro di tutti i ricorsi presentati prima dell'accordo in questione, mentre il ricorso ora in esame è stato presentato in data successiva alla stipulazione di tale accordo", non venendo, così, meno l'interesse alla decisione da parte della regione Siciliana.

Con la decisione n. 141, la Corte ricorda che "per costante giurisprudenza costituzionale, infatti, concludere un accordo imposto da una norma di legge mentre la si impugna non comporta alcuna acquiescenza nel giudizio in via principale (così, da ultimo, sentenze n. 77 del 2015 e n. 98 del 2007)".

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. 39	Marche	Sent. n. 101	Lombardia
Sent. n. 142	Stato	Sent. n. 147	Stato
Sent. n. 155	Stato	Sent. n. 185	Molise
Sent. n. 199	Umbria	Sent. n. 242	Veneto
Sent. n. 253	Piemonte	Sent. n. 277	Sicilia

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. 6	Trentino-Alto Adige, Province Autonome di Trento e di Bolzano	X	
Ord. n. 27	Abruzzo		X
Ord. n. 35	Lombardia	X	
Ord. n. 42	Stato	X	
Sent. n. 43	Stato	X	
Sent. n. 75	Trentino-Alto Adige	X	
Ord. n. 80	Veneto	X	
Sent. n. 101	Lombardia	X	
Ord. n. 119	Stato	X	
Ord. n. 123	Stato	X	
Ord. n. 137	P. A. di Bolzano		X
Ord. n. 170	Stato	X	
Ord. n. 171	Stato	X	
Sent. n. 183	Basilicata		X

Sent. n. 183	Basilicata		X
Sent. n. 189	Sardegna	X	
Ord. n. 197	Sardegna	X	
Ord. n. 235	Sicilia		X
Ord. n. 238	Calabria	X	
Ord. n. 255	Lazio	X	
Ord. n. 264	Stato	X	
Ord. n. 289	Toscana	X	
Ord. n. 291	Liguria	X	
Ord. n. 292	Liguria	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 le sentenze n. 263 e 288.
È, poi, il caso di avvertire che non ogni dichiarazione di cessazione della materia del contendere o di estinzione derivi da un precedente accordo tra lo Stato e le regioni.
Ad esempio, con l'ordinanza n. 5, la Corte dichiara l'estinzione del giudizio in conseguenza della rinuncia ai rispettivi ricorsi delle regioni ricorrenti, senza che venga fatto alcun riferimento ad un eventuale accordo tra queste e la Presidenza del Consiglio.

2. Brevi cenni ai profili processuali del conflitto di attribuzione fra enti emersi nella giurisprudenza costituzionale 2016

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 (15 CONTRO…)"
Proprio per tale ragione, in questo unico paragrafo, si ritiene opportuno limitarsi a dare brevemente conto delle questioni processuali sorte nell'ambito del conflitto tra enti.
Anzitutto, occorre ricordare che, similmente a quanto avviene nel giudizio in via principale, anche il conflitto intersoggettivo deve essere preceduto da una deliberazione dell'organo ricorrente contenente la determinazione all'impugnazione e recante la precisa indicazione delle questioni che si intendono sottoporre all'attenzione della Corte.
Per quanto riguarda l'ammissibilità del ricorso, la Corte costituzionale ha, anzitutto, riaffermato un principio solido nella propria giurisprudenza – nonché nella legge n. 87 del 1953 – tale per cui il ricorso per conflitto di attribuzione fra Stato e Regioni è proposto per lo Stato dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un Ministro da lui delegato e per la Regione dal Presidente della Giunta regionale in seguito a deliberazione della Giunta stessa.

Con riguardo alla legittimazione attiva a ricorrere, la Corte ricorda "Da un lato, (che), «Questa Corte, nella sentenza n. 130 del 2014, partendo dall'osservazione che i gruppi consiliari sono stati qualificati come organi del Consiglio regionale (sentenza n. 39 del 2014), ha affermato che "La lamentata lesione delle prerogative dei gruppi si risolve dunque in una compressione delle competenze proprie dei consigli regionali e quindi delle Regioni ricorrenti, pertanto legittimate alla

proposizione del conflitto (sentenze n. 252 del 2013, n. 195 del 2007 e n. 163 del 1997)"» (sentenza n. 107 del 2015).

Dall'altro, che la legittimazione a sollevare il conflitto di attribuzione spetti per la Regione esclusivamente al Presidente della Giunta regionale, previa delibera di quest'ultima, è − come è noto − stabilito dall'art. 39, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale)".

Con riguardo alla tempestività del ricorso, la Corte, nella sentenza n. 260 ha dichiarato la non fondatezza di un ricorso proposto dalla regione Veneto. In particolare, secondo l'Avvocatura, la regione avrebbe impugnato non la deliberazione con cui la sezione regionale di controllo aveva formulato osservazioni ai fini della regolarizzazione dei rendiconti, manifestando in modo evidente l'intendimento di esercitare il potere di controllo, ma solo la successiva deliberazione n. 227 del 2015. L'eccezione non è fondata in quanto "la deliberazione impugnata non può considerarsi meramente consequenziale rispetto alla deliberazione n. 147 del 2015. Quest'ultima costituisce un «atto endo-procedimentale» con cui, ai sensi dell'art. 1, comma 11, del decreto-legge n. 174 del 2012, la sezione regionale di controllo, dopo aver verificato, attraverso un esame preliminare dei rendiconti, le carenze e le irregolarità documentali, ha assegnato ai gruppi consiliari un termine per la produzione di documentazione e chiarimenti, secondo le specifiche indicazioni allegate alla deliberazione (sentenze n. 104 del 2016, n. 130 del 2014)".

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. 104.

Un'ulteriore condizione dell'azione è il "tono costituzionale" della controversia. Da questo punto di vista viene in rilievo la sentenza n. 77, in cui la Corte osserva che "«la prospettazione della lesione delle competenze costituzionali della ricorrente […] conferisce ai ricorsi, di per sé, il necessario tono costituzionale (sentenze n. 263 e n. 137 del 2014, n. 380 del 2007 e ordinanza n. 27 del 2006)» (sentenza n. 235 del 2015), il quale deve essere riconosciuto sebbene il conflitto «abbia ad oggetto un atto che potrebbe risultare anche illegittimo per violazione della norma di legge alla quale avrebbe dovuto dare esecuzione» (sentenza n. 137 del 2014)".

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. Infatti, nella decisione 77, la Consulta precisa "che questa Corte «ha già sottolineato l'inammissibilità dei ricorsi per conflitto di attribuzione proposti contro atti meramente consequenziali (confermativi, riproduttivi, esplicativi, esecutivi, etc.) rispetto ad atti anteriori, non impugnati, con i quali sia già stata esercitata la competenza contestata. In questi casi viene, infatti, a determinarsi la decadenza dall'esercizio dell'azione, dal momento che non può essere consentita, attraverso l'impugnazione dell'atto meramente consequenziale della norma non impugnata, la contestazione di quest'ultima, in ordine alla quale è già inutilmente spirato il termine fissato dalla legge» (ex plurimis, sentenza n. 144 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. 60, 61, 62.

CAPITOLO III – PROFILI SOSTANZIALI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le competenze legislative. La potestà esclusiva statale. – 2.1. Moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie. (Lettera e)) . – 2.1.1. La tutela della concorrenza. – 2.1.1.1. La tutela della concorrenza e la produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. – 2.1.1.2. Tutela della concorrenza e autonomie speciali. – 2.1.2. Sistema tributario e contabile dello Stato. – 2.1.2.1. Il sistema tributario e contabile dello Stato e l'articolo 119, comma 2, Cost. – 2.1.3. Armonizzazione dei bilanci pubblici. – 2.2. L'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (Lettera g)). – 2.3. Ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale (Lettera h)). – 2.4. Giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa (Lettera l)). – 2.4.1. L'ordinamento civile. – 2.4.1.1. L'ordinamento civile e le dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario. – 2.4.1.2. Il rapporto di lavoro alle dipendenze di Regioni ed enti locali. – 2.4.1.3. L'ordinamento civile e il governo del territorio. – 2.5. Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (Lettera m)). – 2.6. Legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (Lettera p)). – 2.6.1. Il contenzioso relativo alla Legge "Delrio". – 2.7. Pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno (Lettera r)). – 2.8. Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (Lettera s)). – 2.8.1. La tutela dell'ambiente e la disciplina dei rifiuti. – 2.8.2. La tutela dell'ambiente e il potere sostitutivo. – 2.8.3. La tutela dell'ambiente e la libertà di iniziativa economica privata ex art. 41 Cost. – 2.8.4. Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Interferenze con la "caccia". – 3. Le competenze legislative. La potestà concorrente fra Stato e Regioni. – 3.1. L'istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale. – 3.2. Tutela della salute. – 3.3. Protezione civile. – 3.3.1. La protezione civile e il governo del territorio. – 3.4. Il governo del territorio. – 3.5. Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. – 3.6. Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. – 3.6.1. L'assunzione di nuovo personale. – 3.6.2. Il rientro dal disavanzo sanitario. L'operare congiunto del coordinamento della finanza pubblica e del potere sostitutivo previsto dall'art. 120, comma 2, Cost. – 4. Le competenze legislative. La potestà residuale regionale. – 5. Le voci competenziali degli statuti speciali. – 6. I principi di eguaglianza, di ragionevolezza e di proporzionalità (art. 3 Cost.). – 6.1. Il canone di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione. – 7. Le confessioni religiose e la libertà religiosa. – 8. Il diritto all'educazione degli inabili (Art. 38 Cost.). – 9. L'obbligo di copertura finanziaria (art. 81, comma 3 Cost.). – 10. Il principio dell'accesso ai pubblici impieghi mediante concorso (art. 97 Cost.). – 11. La conformità delle normative interne al diritto europeo e al diritto internazionale (Art. 117, comma 1, Cost.). – 12. La potestà regolamentare, (Art. 117, comma 6, Cost.). – 13. L'allocazione delle funzioni amministrative (ex art. 118, Cost.). – 14. L'attrazione in sussidiarietà. – 15. L'autonomia finanziaria regionale (art. 119 Cost.). Rinvio. – 15.1. Gli interventi speciali di cui al comma 5 dell'art. 119 Cost. – 15.2. L'autonomia finanziaria speciale. – 15.2.1. L'autonomia finanziaria speciale siciliana. – 16. Il principio di leale collaborazione (art. 120, comma 2, Cost.). – 17. La *prorogatio*. – 18. La violazione del giudicato costituzionale (Art. 136 Cost.). – 19. Il controllo sui rendiconti consiliari. – 20. Il caso del conflitto di attribuzione conseguente ai *referendum* di provenienza regionale del 2016.

1. Premessa

Il presente questo capitolo mira alla sistematizzazione della giurisprudenza costituzionale 2016, attraverso il raggruppamento per tematiche analoghe o vicine e l'esame congiunto di tutte le più rilevanti questioni di merito risolte dal giudice delle leggi nell'anno oggetto di indagine.
La prima parte del capitolo sarà suddivisa in maniera tale da coincidere con il criterio con cui l'art. 117 Cost. disciplina il riparto delle competenze (rispettivamente: potestà esclusiva statale, potestà concorrente fra Stato e Regioni e potestà residuale delle Regioni).
Occorre avvertire che non a tutte le competenze elencate nell'art. 117 Cost. è stato dedicato un autonomo paragrafo, giacché o non vi sono state pronunce sul punto nel 2016 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 2016 (v. Cap. I) e della circostanza che la maggior parte delle questioni sollevate in riferimento ad essa sono state prevalentemente ricondotte dalla Corte ad altra tipologia di competenza.
Esaurita questa disamina, viene lasciato spazio alle questioni attinenti ai parametri costituzionali diversi da quelli appena menzionati.

2. Le competenze legislative. La potestà esclusiva statale

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

2.1.1. La tutela della concorrenza

Nella sentenza n. 101, viene in rilievo l'articolo 6, comma 1, della legge regionale della Lombardia n. 35/2014, per cui "la Giunta regionale, al fine di garantire la continuità della produzione elettrica e in considerazione dei tempi necessari […] per espletare le procedure di gara, può consentire, per le sole concessioni in scadenza entro il 31 dicembre 2017, la prosecuzione temporanea, da parte del concessionario uscente, dell'esercizio degli impianti di grande derivazione a uso idroelettrico per il tempo strettamente necessario al completamento delle procedure di assegnazione e comunque per un periodo non superiore a cinque anni, come previsto dall'articolo 12, comma 1, del D.lgs. 79 del 1999". Tale disposizione viene impugnata dalla difesa erariale in quanto violerebbe la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza. Nel rigettare la questione , la Corte afferma che, "se è pur vero che la disciplina della procedura ad evidenza pubblica relativa alla tempistica delle gare ed al contenuto dei bandi, nonché all'onerosità delle concessioni messe a gara nel settore idroelettrico, rientra nella materia della «tutela della concorrenza», di competenza legislativa esclusiva statale, in quanto volta, appunto, a garantire e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio statale (per tutte, sentenza n. 28 del 2014), vero è anche, però, che la (temporalmente circoscritta) proseguibilità della gestione di derivazione d'acqua oggetto di concessione scaduta – quale consentita dalla norma regionale da considerarsi ora censurata (in linea, per altro, con quanto analogamente previsto dal legislatore statale), in funzione della non interruzione del servizio idrico, nel caso e per il tempo di protrazione delle procedure di gara indette per il conferimento della nuova concessione – non reca alcun effettivo vulnus al principio di «concorrenza», che resta salvaguardato dalla libera partecipazione a tali procedure". Da ciò deriva l'infondatezza della questione.

Con la sentenza n. 102, viene analizzata un'altra disposizione di legge della regione Lombardia: l'art. 1, comma 1, lettere d) ed e), della legge 19 dicembre 2014, n. 34 che, reca numerose modifiche a disposizioni di legge precedenti, tutte in relazione alla distribuzione di carburante e ai relativi impianti. L'Avvocatura impugna tali norme per contrasto con la materia trasversale della tutela della concorrenza di cui sarebbe espressione l'art. 83-bis, comma 17, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, ai sensi del quale l'installazione e l'esercizio di un impianto di distribuzione di carburanti non possano essere subordinati, tra l'altro, all'obbligo di erogazione «di più tipologie di carburanti, ivi incluso il metano per autotrazione, se tale ultimo obbligo comporta ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo». La Corte rigetta la q.l.c. affermando, *in primis*, che "deve anzitutto escludersi il denunciato contrasto delle norme regionali impugnate con l'art. 17, comma 5, del d.l. n. 1 del 2012. Tale disposizione, modificando l'art. 83-bis, comma 17, del d.l. n. 112 del 2008, ha stabilito che l'installazione e l'esercizio di un impianto di distribuzione di carburanti non possano essere subordinati al rispetto, tra gli altri, di vincoli «che prevedano obbligatoriamente la presenza contestuale di più tipologie di carburanti, ivi incluso il metano per autotrazione, se tale ultimo obbligo comporta ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo»".
Pertanto, "la presenza contestuale di più tipologie di carburanti, ai fini dell'installazione e dell'esercizio di un impianto, non può essere imposta in via assoluta, ma solo nella misura in cui risulti tecnicamente possibile da realizzare, oppure non comporti costi eccessivi o sproporzionati".
Se è così, "l'obbligo prescritto dalle impugnate disposizioni regionali si conforma alla predetta norma statale. Esso, infatti, può essere derogato se ricorrono le medesime condizioni da questa richieste, quando cioè il suo adempimento risulti impossibile dal punto di vista tecnico, o sia fonte di costi economici eccessivi e sproporzionati rispetto alle finalità dell'obbligo stesso".
La Corte, poi, motiva la non fondatezza della questione stabilendo che "non vale neppure invocare, in contrario, la sentenza n. 125 del 2014, con cui questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., una norma della Regione Umbria che stabiliva che i nuovi impianti erogassero «benzina e gasolio e almeno un prodotto a scelta tra alimentazione elettrica, metano, GPL, biodiesel per autotrazione, idrogeno o relative miscele, a condizione che tale ultimo obbligo non comporti ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionati alle finalità dell'obbligo»".
Invero, "le fattispecie disciplinate dalle due norme non sono comparabili. A differenza della disposizione umbra, infatti, quella impugnata nel presente giudizio non riguarda solo i nuovi impianti, ma estende i medesimi vincoli anche agli impianti già esistenti quando i gestori decidano di ammodernarli o con l'aggiunta di nuovi prodotti, o con la ristrutturazione totale dell'impianto. Tali vincoli, inoltre, hanno un carattere transitorio, essendo previsti «fino al completo raggiungimento di tutti gli obiettivi della programmazione regionale». È da aggiungere che l'obbligo di installare l'erogatore di elettricità presenta due ulteriori margini di flessibilità, sia perché riguarda le sole aree urbane individuate dalla Giunta, sia perché può essere assolto, «d'intesa con il Comune competente, anche individuando una localizzazione dell'erogatore su area pubblica o privata diversa dal sedime dell'impianto oggetto di autorizzazione».
Peraltro, la Regione Lombardia, nelle proprie difese, ha dato ampiamente conto degli specifici interessi pubblici sottesi all'introduzione della norma impugnata, sottolineando le finalità che essa intende perseguire nel quadro della sua attività di programmazione degli interventi per la qualità dell'aria".
Non sussiste, dunque, alcuna violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.
Con la sentenza n. 144, la Corte riconduce alla materia della tutela della concorrenza una disposizione statale viziata, secondo le regioni ricorrenti, di aver violato una materia di competenza residuale regionale. In particolare, tale disposizione disciplina criteri e modalità del processo di

razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, tra gli altri, dalle Regioni. Secondo la Corte, la norma "risponde alla stessa finalità di evitare abusi del "tipo" societario e/o delle partecipazioni societarie: finalità che secondo la sentenza n. 148 del 2009 (con la quale è stata esclusa la fondatezza di censure analoghe rivolte, sempre dalla Regione Veneto, ai predetti due commi dell'art. 3 della legge n. 244 del 2007) «va ricondotta alla materia "tutela della concorrenza", attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera e Cost.), anziché […] alla materia dell'organizzazione e del funzionamento della Regione, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenza n. 159 del 2008)»". Conseguentemente, la Consulta dichiara la non fondatezza della q.l.c. proposta dalla regione.

Con la decisione n. 160, la Corte riconduce (anche) alla materia della tutela della concorrenza (oltre che a quella del coordinamento della finanza pubblica) la disposizione che obbliga gli enti locali a partecipare agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei al fine di esercitare le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo.

La competenza relativa alla tutela della concorrenza viene in rilievo "nella misura in cui i servizi pubblici siano esercitati tramite il ricorso al mercato. Infatti, come questa Corte ha già ripetutamente affermato, deve essere riconosciuta allo Stato la competenza a disciplinare il regime dei servizi pubblici locali, per gli aspetti che hanno una diretta incidenza sul mercato e sono strettamente funzionali alla gestione unitaria (sentenza n. 46 del 2013), ivi compresa la disciplina degli ambiti territoriali ottimali e delle relative autorità di governo (sentenze n. 134 del 2013 e n. 128 del 2011), soprattutto quando essa sia finalizzata a superare situazioni di frammentazione e a garantire la competitività e l'efficienza dei relativi mercati (sentenza n. 325 del 2010). La ricerca della dimensione ottimale dell'ambito territoriale entro il quale erogare il servizio consente di individuare l'estensione geografica che meglio permette di contenere i costi della gestione e favorire, così, l'apertura del mercato a nuovi soggetti, incentivando una più ampia partecipazione delle imprese alle gare per l'affidamento del servizio stesso".

La Corte afferma, inoltre, che "ben vero che, quando viene in rilievo la tutela della concorrenza, i criteri di proporzionalità e adeguatezza sono essenziali per definire il legittimo ambito di operatività della competenza statale (ex plurimis, sentenza n. 443 del 2007). Tuttavia, la ricorrente non offre argomenti che inducano a concludere che manchi una relazione ragionevole e proporzionata tra gli interventi attuati e gli obiettivi perseguiti (sentenza n. 14 del 2004). Le norme in questione rispondono all'obiettivo, chiaramente enucleato nei lavori preparatori, di promuovere processi di aggregazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica e si limitano a potenziare e integrare i preesistenti obblighi connessi all'organizzazione di questi servizi in ambiti territoriali ottimali. In proposito è opportuno ribadire che, già prima delle modifiche introdotte dalla disposizione impugnata, l'art. 3-bis, comma 1-bis, del d.l. n. 138 del 2011, convertito dalla legge n. 148 del 2011, imponeva che le funzioni di organizzazione di questi servizi pubblici fossero esercitate «unicamente» dagli enti di governo istituiti o designati allo scopo. Sotto questo profilo, la disposizione in giudizio interviene a esplicitare, piuttosto che introdurre, un vero e proprio obbligo di partecipazione degli enti locali agli ambiti territoriali ottimali". Pertanto, rigetta la q.l.c. proposta dalle ricorrenti.

Nella sentenza n. 239, inoltre, la Corte rileva come la regolazione degli orari degli esercizi commerciali attenga alla competenza esclusiva statale di cui alla lettera e) del secondo comma dell'art. 117 Cost. In particolare, in relazione a una norma regionale – l'art. 9, comma 4, della legge reg. Puglia n. 24 del 2015 – che stabilisce che la Regione e i Comuni promuovono «accordi

volontari» tra operatori commerciali volti alla regolazione degli orari di esercizio, la Consulta ne ha dichiarato "l'aperto contrasto con il perentorio e assoluto divieto contenuto nella descritta legislazione statale, in modo da determinare una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.". Inoltre, non vale " a escludere detta violazione il carattere «volontario» degli accordi che la legge regionale impugnata prefigura. La legislazione statale vigente è perentoria nell'affermare che l'attività commerciale è esercitata «senza limiti e prescrizioni» concernenti gli orari. Il divieto previsto riguarda, pertanto, ogni forma di regolazione, diretta o indiretta, degli orari di esercizio: sia quelle prescritte per via normativa, sia quelle frutto di accordi tra operatori economici".
Sempre nella stessa decisione, la Corte ha, poi, affermato il principio per cui "la totale liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali non costituisce una soluzione imposta dalla Costituzione, sicché lo Stato potrà rivederla in tutto o in parte, temperarla o mitigarla. Nondimeno, nel vigore del divieto di imporre limiti e prescrizioni sugli orari, stabilito dallo Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva a tutela della concorrenza, la disciplina regionale che intervenga per attenuare il divieto risulta illegittima sotto il profilo della violazione del riparto di competenze".
La medesima pronuncia affronta, poi, la tematica dell'individuazione delle aree idonee all'insediamento di strutture commerciali. Con riguardo a ciò, la Corte ha ricordato che la normativa statale di riferimento, ossia l'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, «costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro il 30 settembre 2012, potendo prevedere al riguardo, senza discriminazioni tra gli operatori, anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali solo qualora vi sia la necessità di garantire la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali».
In riferimento a tale comma 2 dell'art. 31, la Corte costituzionale aveva già ritenuto che si trattasse di un legittimo intervento del legislatore statale nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di concorrenza (sentenza n. 104 del 2014). Tuttavia, "la disposizione non preclude ogni ulteriore intervento normativo regionale sul punto. Occorre, infatti, osservare che, a differenza di quanto avvenuto con riferimento agli orari degli esercizi commerciali, pure espressione della competenza statale a tutela della concorrenza, la legge dello Stato non pone divieti assoluti di regolazione, né obblighi assoluti di liberalizzazione, ma, al contrario, consente alle Regioni e agli enti locali la possibilità di prevedere «anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali», purché ciò avvenga «senza discriminazioni tra gli operatori» e a tutela di specifici interessi di adeguato rilievo costituzionale, quali la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali".
Tale apertura al legislatore regionale corrisponde, secondo la Consulta "a un orientamento della giurisprudenza di questa Corte – espresso a partire dalla sentenza n. 200 del 2012 – che adotta una nozione di liberalizzazione intesa come «razionalizzazione della regolazione», compatibile con il mantenimento degli oneri «necessari alla tutela di superiori beni costituzionali»".
La Corte riconduce alla tutela della concorrenza, nella sentenza n. 239, anche la regolazione di alcuni aspetti relativi alla disciplina degli impianti di distribuzione carburante. In particolare, secondo l'articolo 45 della legge della regione Puglia n. 24 del 2015, i «nuovi» impianti di distribuzione del carburante devono essere dotati di almeno un prodotto ecocompatibile GPL o metano, «a condizione che non vi siano ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi».
La Corte ha censurato tale disposizione poiché "introduce come regola un obbligo asimmetrico, in quanto gravante solo sui nuovi distributori, pur prevedendosi in via di eccezione la possibilità di

derogarvi, ove l'interessato ne dimostri l'eccessiva onerosità sul piano tecnico o economico". Inoltre, ricorda come la legislazione statale, invece, (l'art. 17, comma 5, del d.l. n. 1 del 2012), pone come regola, a tutela della concorrenza, la libertà d'iniziativa da parte dei singoli distributori, stabilendo solo in via d'eccezione la possibilità di imporre obblighi asimmetrici, pur sempre subordinati al rispetto della proporzionalità, osservando che "nel caso della legge regionale in esame, l'onere della prova dell'eccessiva onerosità ricade sull'operatore economico, mentre nel caso della legge statale esso grava, al contrario, sull'Ente che rilascia l'autorizzazione". Secondo il giudice costituzionale, "simili previsioni regionali determinano una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in materia di tutela della concorrenza, in quanto rendono eccessivamente oneroso l'ingresso di nuovi operatori entranti in un determinato settore di mercato, con correlativa discriminazione concorrenziale tra operatori già presenti e quelli che intendano accedervi".

A riguardo, la decisione n. 105 ha, invece, ha ad oggetto una la legge regionale che introduce l'obbligo anche per gli impianti esistenti in caso di loro ristrutturazione. Le disposizioni impugnate vanno esenti da declaratoria di incostituzionalità poiché escludono l'asimmetria tra i vecchi e i nuovi operatori. Inoltre, tali vincoli "hanno un carattere transitorio, essendo previsti «fino al completo raggiungimento di tutti gli obiettivi della programmazione regionale». È da aggiungere che l'obbligo di installare l'erogatore di elettricità presenta due ulteriori margini di flessibilità, sia perché riguarda le sole aree urbane individuate dalla Giunta, sia perché può essere assolto, «d'intesa con il Comune competente, anche individuando una localizzazione dell'erogatore su area pubblica o privata diversa dal sedime dell'impianto oggetto di autorizzazione»".

Sempre in relazione alla tutela della concorrenza, rileva la sentenza n. 265, in cui la Corte ha dichiarato incostituzionali alcune disposizioni di legge regionale del Piemonte in materia di nuove modalità di trasporto.

La Corte, invero, riconosce che "con riguardo ad alcune modalità di trasporto a chiamata mediante applicazioni informatiche (si pongono) interrogativi analoghi a quelli oggi posti a questa Corte sono attualmente in discussione anche in seno all'Unione europea, in molti degli Stati che ne fanno parte, nonché in numerosi altri ordinamenti in tutto il mondo" e che "nel contesto di un dibattito così animato, relativo a fenomeni la cui diffusione è grandemente agevolata dalle nuove tecnologie, è comprensibile che, soprattutto dalle aree metropolitane più direttamente interessate, si levi la domanda di un inquadramento giuridico univoco e aggiornato" e rivolge anche al legislatore statale un monito affinché "si faccia carico tempestivamente di queste nuove esigenze di regolamentazione".

Nonostante ciò, la Corte osserva che "definire quali soggetti siano abilitati a offrire talune tipologie di servizi è decisivo ai fini della configurazione di un determinato settore di attività economica: si tratta di una scelta che impone un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato. Sicché, tale profilo rientra a pieno titolo nell'ampia nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., la quale (ex plurimis, sentenza n. 125 del 2014) include sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese pregiudizievoli per l'assetto concorrenziale dei mercati; sia le misure di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, riducendo i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche, in particolare le barriere all'entrata, e al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese". Conseguentemente, ciò è di per sé sufficiente, secondo la Consulta, ad attestare la fondatezza della censura dedotta nei confronti dell'art. 1 della legge reg. Piemonte n. 14 del 2015.

Con riguardo alla tematica del trasporto, occorre ricordare quanto affermato dalla Corte nella decisione n. 30: "Con la legge n. 218 del 2003, il legislatore statale ha dunque inteso definire il

punto di equilibrio fra il libero esercizio dell'attività di trasporto e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà (art. 1, comma 4, della legge n. 218 del 2003). Il bilanciamento così operato – fra la libertà di iniziativa economica e gli altri interessi costituzionali –, costituendo espressione della potestà legislativa statale nella materia della «tutela della concorrenza», definisce un assetto degli interessi che il legislatore regionale non è legittimato ad alterare (sentenza n. 80 del 2006)".
Inoltre, "questa Corte ha chiarito che «[l]'eventuale esigenza di contemperare la liberalizzazione del commercio con quelle di una maggiore tutela della salute, del lavoro, dell'ambiente e dei beni culturali deve essere intesa sempre in senso sistemico, complessivo e non frazionato (sentenze n. 85 del 2013 e n. 264 del 2012), all'esito di un bilanciamento che deve compiere il soggetto competente nelle materie implicate, le quali nella specie afferiscono ad ambiti di competenza statale, tenendo conto che la tutela della concorrenza, attesa la sua natura trasversale, assume carattere prevalente e funge, quindi, da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare in forza della competenza in materia di commercio (sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012) o in altre materie» (sentenza n. 165 del 2014). In altre parole, la «tutela della concorrenza» «si attua anche attraverso la previsione e la correlata disciplina delle ipotesi in cui viene eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all'esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche» (sentenza n. 49 del 2014)".
La Corte, dunque, dichiara l'illegittimità costituzionale della norma, affermando che "restringendo la libertà di esercizio dell'attività di noleggio bus con conducente – con l'imposizione del divieto di incremento del parco mezzi con autobus usati –, la norma regionale contestata non solo comporta maggiori oneri in capo alle imprese di trasporto aventi sede in Piemonte rispetto a quelle situate in altre regioni, ma è altresì idonea a produrre l'effetto (nel caso in cui l'impresa non abbia le maggiori risorse necessarie per comprare un autobus nuovo) di impedire irragionevolmente l'espansione dell'attività delle imprese stesse e, dunque, di limitare la concorrenza e con essa le possibilità di scelta da parte dei committenti (sentenze n. 47 del 2015 e n. 97 del 2014). La previsione censurata eccede, dunque, i limiti entro i quali il legislatore regionale può disciplinare la materia, di sua competenza residuale, del trasporto pubblico locale, dato che fra tali limiti vi è quello del rispetto del bilanciamento operato dal legislatore statale nella materia trasversale e prevalente, ad esso affidata in via esclusiva, della «tutela della concorrenza»".

2.1.1.1. La tutela della concorrenza e la produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia

Nella sentenza n. 158, viene in rilievo la competenza della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia in relazione alla tutela della concorrenza. Più nel dettaglio, l'art. 7 della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2014, n. 22 stabilisce la misura del canone annuo per l'uso di acqua pubblica a fini energetici e di riqualificazione dell'energia, misura diversificata all'interno dell'utilizzazione idroelettrica in modo decrescente in proporzione alla potenza media di concessione. Secondo la parte ricorrente, tale norma avrebbe invaso la competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza». Invero, per l'Avvocatura generale dello Stato, l'art. 37, comma 7, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese) ha previsto che «con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, sono stabiliti i criteri generali per la determinazione, secondo principi di economicità e ragionevolezza, da parte delle regioni, di valori massimi dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico». La determinazione dei predetti canoni sarebbe stata, pertanto, attratta nell'ambito di tale disciplina, espressione della competenza esclusiva statale in materia di «tutela della

concorrenza». La Consulta, dopo aver ricostruito l'evoluzione normativa in materia di derivazioni di acqua a scopo idroelettrico, dichiara non fondata la questione. Infatti, "la giurisprudenza di questa Corte ha espressamente ricondotto la quantificazione della misura dei canoni idroelettrici, ambito ben diverso da quello afferente al servizio idrico integrato (sentenza n. 85 del 2014), alla competenza legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze n. 85 e 64 del 2014), così come aveva già ascritto al medesimo ambito di competenza la disciplina inerente alle concessioni di grandi derivazioni d'acqua per uso idroelettrico (sentenze n. 205 del 2011 e n. 1 del 2008)". La Corte analizza le doglianze erariali per cui "con l'art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012, la disciplina della determinazione dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico (sarebbe stata) attratta nell'ambito della materia «tutela della concorrenza», come sarebbe stato anche riconosciuto da questa Corte con la sentenza n. 28 del 2014".
Tuttavia, prosegue il giudice delle leggi, il ricorso sarebbe nondimeno erroneo. Invero, "con detta disposizione, infatti, lo Stato è bensì intervenuto in tema di canoni delle concessioni ad uso idroelettrico, ma al solo fine di demandare a un successivo decreto ministeriale, da adottarsi d'intesa con le Regioni, esclusivamente la definizione dei «criteri generali» per la determinazione dei «valori massimi» dei suddetti canoni, che deve essere operata, però, dalle Regioni medesime. In altri termini, è ribadita espressamente la competenza regionale – già prevista dalla normativa statale pregressa (si veda, specialmente, l'art. 88 del d.lgs. n. 112 del 1998) – alla determinazione dei canoni, precisando soltanto che essa deve avvenire nel rispetto dei «criteri generali» stabiliti dal decreto ministeriale". Inoltre, "è in relazione a questo contenuto normativo dell'art. 37, comma 7, che si è pronunciata questa Corte con la sentenza n. 28 del 2014. Pertanto, se è vero che in quella occasione, nel dichiarare non fondati due ricorsi delle Province autonome di Trento e di Bolzano avverso diversi commi del citato art. 37, tra cui quello rilevante nel presente giudizio, si è affermato che tali disposizioni «rientrano nella materia "tutela della concorrenza"», è del tutto evidente che la riconduzione alla competenza esclusiva statale vale unicamente per la disciplina ivi dettata: ovvero, per la definizione dei «criteri generali» cui devono attenersi le Regioni nella determinazione dei «valori massimi» dei canoni. Altrimenti detto, è ascrivibile alla tutela della concorrenza non l'intera disciplina della determinazione dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico – come invece afferma lo Stato nel proprio ricorso – ma soltanto la definizione dei «criteri generali» che debbono poi essere seguiti dalle Regioni al momento di stabilire la misura dei canoni: il che, d'altra parte, è in linea con la costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui la natura di materia trasversale della tutela della concorrenza fa sì che essa possa intersecare qualsivoglia titolo di competenza legislativa regionale, ma «nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi» cui è preposta (sentenze n. 452 del 2007 e n. 272 del 2004)".
Alla luce dell'evoluzione del quadro normativo e della richiamata giurisprudenza costituzionale, pertanto, la Corte precisa che "la determinazione e quantificazione dei canoni idroelettrici è riconducibile alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», salvo che per la definizione dei «criteri generali» per la determinazione dei loro «valori massimi», ascrivibile invece alla materia «tutela della concorrenza»".

2.1.1.2. Tutela della concorrenza e autonomie speciali

La relazione tra autonomie speciali e tutela della concorrenza, con special riguardo alla disciplina della scelta del contraente nelle procedure ad evidenza pubblica regolate dal codice dei contratti pubblici, è analizzata nella decisione n. 263. Qui, la Corte afferma che "è pacifico, anzitutto, che, anche se gli statuti speciali attribuiscono alle autonomie la competenza legislativa primaria in

materia di lavori pubblici di esclusivo interesse regionale o provinciale, tale competenza, in forza di espresse e omologhe previsioni statutarie, deve essere esercitata nel rispetto della Costituzione, dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali".
Inoltre, è poi "altrettanto pacifico che le disposizioni del d.lgs. n. 163 del 2006 (codice dei contratti pubblici) regolanti le procedure di gara, anche se relative ad appalti sotto soglia (sentenze n. 184 del 2011, n. 283 e n. 160 del 2009, n. 401 del 2007), sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza e vanno ascritte all'area delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, sicché le autonomie speciali non possono dettare discipline da esse difformi (sentenze n. 187 e n. 36 del 2013, n. 74 del 2012, n. 328, n. 184 e n. 114 del 2011, n. 221 e n. 45 del 2010)".
Conseguentemente, la Corte dichiara l'illegittimità di alcune disposizioni della legge della regione Siciliana n. 12 del 2011, che "ha recepito il codice dei contratti del 2006, fatta eccezione per talune norme dichiarate non applicabili, e ha dettato una disciplina in parte derogatoria e in parte integrativa di quella statale". E quindi, "alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte, dunque, le disposizioni impugnate, avendo disciplinato istituti afferenti alle procedure di gara in difformità dalle previsioni del codice dei contratti pubblici, sono costituzionalmente illegittime per avere violato i limiti statutari posti al legislatore regionale nella disciplina dei lavori pubblici".

2.1.2. Sistema tributario e contabile dello Stato

Nella sentenza n. 29, vengono in rilievo alcune disposizioni statali censurate da parte della regione Siciliana. In particolare, tali disposizioni affermano che "nelle more del riordino del sistema delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, l'importo del diritto annuale di cui all'articolo 18 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, e successive modificazioni, come determinato per l'anno 2014, è ridotto, per l'anno 2015, del 35 per cento, per l'anno 2016, del 40 per cento e, a decorrere dall'anno 2017, del 50 per cento. 2. Le tariffe e i diritti di cui all'articolo 18, comma 1, lettere b), d) ed e), della legge 29 dicembre 1993, n. 580, e successive modificazioni, sono fissati sulla base di costi standard definiti dal Ministero dello sviluppo economico, sentite la Società per gli studi di settore (SOSE) Spa e l'Unioncamere, secondo criteri di efficienza da conseguire anche attraverso l'accorpamento degli enti e degli organismi del sistema camerale e lo svolgimento delle funzioni in forma associata. 3. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica»". La regione Siciliana impugna tali norme per violazione di varie voci competenziali di provenienza statutaria, quali la materia di «industria e commercio» estesa all'organizzazione e funzionamento degli organismi di autogoverno degli imprenditori commerciali ed industriali (ai sensi dell'art. 14, lettera d, dello statuto); la materia di «regime degli enti locali» (art. 14, lettera o) e di «ordinamento degli uffici e degli enti regionali» (art. 14, lettera p) e di «stato giuridico ed economico» del relativo personale (art. 14, lettera q); nonché la materia di incidenza sulla autonomia della finanza pubblica regionale (art. 36 dello statuto), e di garanzia delle autonomie funzionali locali (art. 119 Cost.). Tuttavia, la Consulta anzitutto esclude la natura di enti locali delle Camere di commercio e, "soprattutto, come anche eccepito dalla difesa dello Stato, la disposizione de qua – specificamente censurata nella parte in cui prevede la riduzione percentuale, nel triennio 2015-2017, dell'importo del diritto annuale camerale (come determinato per il 2014) – non incide su alcuna delle suddette evocate materie statutarie, né lede i princípi evocati dalla ricorrente, giacché essa non disciplina il funzionamento delle Camere di commercio, concernendo viceversa la misura del diritto camerale e quindi essendo ascrivibile alla

diversa materia del «sistema tributario», indicata dalla lettera e) del secondo comma dell'art. 117 Cost., di competenza esclusiva dello Stato".

2.1.2.1. Il sistema tributario e contabile dello Stato e l'articolo 119, comma 2, Cost.

Con la sentenza n. 199, la Corte ha analizzato alcune disposizioni di legge delle regioni Umbria e Basilicata. Tali disposizioni hanno avuto l'effetto di prorogare il termine per corrispondere la tassa automobilistica per l'anno 2015, perché hanno esonerato da sanzioni e interessi chi ha versato l'importo dopo una certa data, posteriore a quella stabilita dalla normativa statale con il decreto del Ministro delle finanze 18 novembre 1998, n. 462 (…), in esecuzione della competenza esclusiva attribuita allo Stato sui tributi erariali dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. La Corte ritiene che "per valutare la legittimità di tale proroga occorre considerare, da un lato, che la tassa automobilistica non può annoverarsi tra i tributi propri regionali (sentenza n. 288 del 2012), e, dall'altro, che «alle regioni a statuto ordinario è stato attribuito dal legislatore statale il gettito della tassa, unitamente all'attività amministrativa connessa alla sua riscossione, nonché un limitato potere di variazione dell'importo originariamente stabilito con decreto ministeriale, restando invece ferma la competenza esclusiva dello Stato per ogni altro aspetto della disciplina sostanziale della tassa stessa» (sentenza n. 296 del 2003)".
Inoltre, afferma che "i termini di pagamento, e il correlato regime sanzionatorio in caso di inosservanza, non sono inclusi nell'oggetto del decreto del Ministro delle finanze 25 novembre 1998, n. 418 (Regolamento recante norme per il trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni in materia di riscossione, accertamento, recupero, rimborsi e contenzioso relative alle tasse automobilistiche non erariali), che attiene solo alle modalità di applicazione delle sanzioni, con carattere cedevole rispetto alla sopravvenuta normativa regionale (sentenza n. 507 del 2000), e non al regime sostanziale delle stesse (art. 17, comma 10, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, recante «Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica»), implicato dalle norme in questione". Conseguentemente, le disposizioni impugnate si pongono in contrasto con gli articoli 117, comma 2, lett. e) e 119, secondo comma.
Con la sentenza n. 242, la Corte dichiara, poi, l'incostituzionalità di una norma regionale che esenta, a certe condizioni, dalla tassa automobilistica «ordinaria» gli autoveicoli e i motoveicoli di età compresa tra venti e trenta anni, di interesse storico collezionistico, assoggettandoli, in caso di utilizzazione sulla pubblica strada, ad una tassa di circolazione forfettaria, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e) e 119, secondo comma, Cost. Richiamando la citata decisione n. 199, la Corte dichiara l'illegittimità di tale norma stabilendo che "i limiti di manovrabilità imposti alla legge regionale concernono anche le esenzioni dalla tassa automobilistica, permesse solo nei termini stabiliti dalla legge dello Stato (sentenza n. 288 del 2012), così confermando la propria giurisprudenza anteriore (sentenze n. 451 del 2007, n. 455 del 2005 e n. 296 del 2003)". Inoltre, "quest'ultima (…) non aveva ad oggetto soltanto l'eliminazione con legge regionale di esenzioni previste dalla legislazione statale, ma anche l'ipotesi opposta, che ricorre nel caso di specie, della previsione di un'esenzione di esclusiva fonte regionale (sentenza n. 296 del 2003). Una volta stabilito che la tassa automobilistica continua a non essere un tributo proprio della Regione (sentenza n. 288 del 2012), se ne devono trarre, riguardo alla potestà legislativa della Regione, tutte le conseguenze già individuate dalla giurisprudenza costituzionale". Dunque, ribadisce la Corte "che un intervento sull'esenzione dalla tassa dei veicoli di interesse storico e collezionistico eccede la competenza regionale e incide «su un aspetto della disciplina sostanziale del tributo riservat[o] alla competenza legislativa esclusiva dello Stato» (sentenza n. 455 del 2005), in violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost.".

2.1.3. Armonizzazione dei bilanci pubblici

In proposito di armonizzazione dei bilanci pubblici, rilevante appare la sentenza n. 184. In tale decisione, la Corte, prima di analizzare le singole questioni prospettate e vertenti su alcune disposizioni di una legge regionale toscana, premette che "le questioni proposte nel presente giudizio, per la molteplicità degli interessi coinvolti e degli oggetti implicati, non sono riferibili ad un unico ambito materiale". Per questo motivo ritiene necessario individuare i criteri guida per scrutinare le censure nei confronti delle norme impugnate. Viene aggiunto che "questa Corte ha già avuto modo di affermare che esistono alcuni complessi normativi i quali «non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono» (sentenza n. 303 del 2003) e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali. In questa area dai confini di complessa identificazione si colloca la legge regionale impugnata che, in un ambito finanziario astrattamente riferibile a più interessi costituzionali protetti, trova la sua ragione nella disciplina di specifiche prerogative dell'ente territoriale e nella "omogeneizzazione" di dette prerogative attraverso modalità di "espressione contabile" le quali devono essere compatibili con le regole indefettibili poste a tutela della finanza pubblica, in attuazione di una pluralità di precetti costituzionali".
Inoltre, nell'analizzare i singoli parametri evocati dal ricorrente la Consulta sottolinea che questo "sviluppi le proprie argomentazioni soprattutto in riferimento alla «armonizzazione dei bilanci pubblici» ed al d.lgs. n. 118 del 2011, il quale – come evidenziato dall'intitolazione – si occupa dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali" e che, pertanto, "gli altri parametri invocati (artt. 81 e 97 Cost.) assumono nell'ambito del ricorso un ruolo recessivo, il quale condurrebbe – sotto gli specifici profili di riferimento – ad una declaratoria di inammissibilità per insufficienza di motivazione se l'interdipendenza delle materie coinvolte ed il carattere espansivo del d.lgs. n. 118 del 2011 non ponessero in luce la loro obiettiva rilevanza attraverso l'intreccio polidirezionale delle competenze statali e regionali in una sequenza dinamica e mutevole della legislazione. Quest'ultima trova il suo epilogo proprio nel suddetto decreto, il quale – come successivamente precisato – non contiene disposizioni ispirate soltanto all'armonizzazione dei bilanci ma anche agli altri parametri richiamati nel ricorso nonché al coordinamento della finanza pubblica".
La Corte prosegue affermando che "in questa prospettiva occorre ricordare che l'armonizzazione dei bilanci pubblici è finalizzata a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico–finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci. Rispetto alle altre competenze legislative dello Stato in materia finanziaria in questa sede evocate, può dirsi che l'armonizzazione – ancorché finalizzata a rendere i documenti contabili delle amministrazioni pubbliche omogenei e confrontabili – dopo la legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), e la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che ne ha sancito il passaggio dalla competenza concorrente a quella esclusiva dello Stato, ha assunto gradualmente una sua fisionomia più ampia e rigorosa attraverso la legislazione ordinaria ed in particolare, per quel che riguarda gli enti territoriali, il d.lgs. n. 118 del 2011".

Ancora, "il nesso di interdipendenza che lega l'armonizzazione alle altre materie, e la conseguente profonda e reciproca compenetrazione, hanno comportato che proprio in sede di legislazione attuativa si sia verificata un'espansione della stessa armonizzazione ad ambiti di regolazione che si pongono nell'alveo di altri titoli di competenza, nominati ed innominati. In sostanza, la stretta compenetrazione degli ambiti materiali ha reso inseparabili alcuni profili di regolazione. Così, a titolo esemplificativo, si può affermare che l'armonizzazione si colloca contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al coordinamento della finanza pubblica: infatti, la finanza pubblica non può essere coordinata se i bilanci delle amministrazioni non hanno la stessa struttura e se il percorso di programmazione e previsione non è temporalmente armonizzato con quello dello Stato (peraltro di mutevole configurazione a causa della cronologia degli adempimenti imposti in sede europea). Analogamente, per quel che riguarda la tutela degli equilibri finanziari, il divieto di utilizzare fondi vincolati prima del loro accertamento risponde alla finalità di evitare che ciò crei pregiudizio alla finanza pubblica individuale ed allargata".
Ed in effetti, secondo la corte, "nelle censure mosse in relazione al d.lgs. n. 118 del 2011, quale norma interposta, vengono richiamate disposizioni ascrivibili, sotto il profilo teleologico, sia al coordinamento della finanza pubblica, sia alla disciplina degli equilibri di bilancio di cui all'art. 81 Cost., sia al principio del buon andamento finanziario e della programmazione di cui all'art. 97 Cost. (sul collegamento tra buon andamento finanziario e programmazione, sentenze n. 129 e n. 10 del 2016)".
Dunque, "è proprio in virtù di questa sequenza dinamica e mutevole che caratterizza la legislazione afferente alla tutela degli interessi finanziari, ambito connotato dall'intreccio di competenze trasversali, concorrenti e residuali, che le censure del Presidente del Consiglio raggiungono (…) un livello di definizione utile a superare il vaglio di ammissibilità".
La Corte conclude affermando che "il sistema contabile regionale – indipendentemente dalla sua possibile configurazione come autonoma materia ascrivibile alla potestà residuale dell'ente – non è stato totalmente sottratto ad un'autonoma regolazione, ma che questa è, tuttavia, intrinsecamente soggetta a limitazioni necessarie «a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti» (sentenza n. 279 del 2006). In particolare, l'autonomia della Regione in questo settore normativo trova il suo limite esterno nelle disposizioni poste dallo Stato nell'ambito della salvaguardia degli interessi finanziari riconducibili ai parametri precedentemente richiamati".

2.2. L'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (Lettera g))

Con la sentenza n. 9, la Corte ha escluso la violazione dell'articolo 117, comma 2, lett. g) Cost. da parte di una legge regionale che include anche le prefetture tra i partecipanti al Tavolo provinciale di coordinamento finalizzato al monitoraggio degli obiettivi annuali di eradicazione di una specie animale dal territorio (in particolare, nutrie), in quanto "il tenore della norma censurata consente di escludere che quest'ultima imponga ad organi dello Stato il compimento di determinate attività" e, dunque, con riguardo alle prefetture, "il coinvolgimento nell'attività in questione non è dunque stabilito unilateralmente dalla Regione in modo imperativo, ma resta rimesso alla determinazione dello Stato", il che determina la conformità della normativa alla voce materiale invocata.
Nella sentenza n. 284, avente ad oggetto numerose disposizioni della legge n. 107 del 2015, la Corte esprime un principio in materia di organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali. In particolare, questo riguarda l'art. 1, comma 66, che prevede che «a decorrere dall'anno scolastico 2016/2017 i ruoli del personale docente sono regionali, articolati in ambiti territoriali, suddivisi in sezioni separate per gradi di istruzione, classi di concorso e tipologie di posto. Entro il

30 giugno 2016 gli uffici scolastici regionali, su indicazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentiti le regioni e gli enti locali, definiscono l'ampiezza degli ambiti territoriali, inferiore alla provincia o alla città metropolitana, considerando" una serie di parametri. Ebbene, secondo la Consulta, "la disposizione in esame non ha riguardo alla distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, ma alla ben diversa fattispecie della definizione degli ambiti territoriali dei ruoli del personale docente. Si tratta di personale statale e la relativa disciplina «rientra senza alcun dubbio nella competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, comma secondo, lettera g), della Costituzione (organizzazione amministrativa dello Stato)» (sentenza n. 279 del 2005)".
Inoltre, prosegue la Corte, anche "l'incremento dell'organico del personale della scuola non può che spettare allo Stato, essendo gli insegnanti – al pari dei dirigenti scolastici – «dipendenti pubblici statali e non regionali – come risulta sia dal loro reclutamento che dal loro complessivo status giuridico»; di conseguenza, «è chiaro che il titolo di competenza esclusiva statale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., assume un peso decisamente prevalente rispetto al titolo di competenza concorrente previsto in materia di istruzione dal medesimo art. 117, terzo comma» (sentenza n. 147 del 2012)".
Infine, "La «valorizzazione del merito del personale docente» (…) è un profilo attinente alla disciplina dei dipendenti pubblici statali, che rientra nella competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., e che non dà luogo (…) ad una destinazione vincolata di fondi alle Regioni".

2.3. Ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale (Lettera h))

Con la decisione n. 9, Corte costituzionale ha dichiarato compatibile con l'articolo 117, comma 2, lett. h) Cost. una disposizione regionale volta al contenimento di una specie animale che contempla anche l'utilizzo di armi da fuoco: difatti, la norma censurata "esige espressamente che l'abbattimento degli animali abbia luogo nel «rispetto delle leggi e delle norme di pubblica sicurezza», richiedendo, altresì, che i soggetti che partecipano alle operazioni siano «in possesso, ove previsto dalla normativa vigente, di porto d'armi ad uso venatorio o ad uso sportivo e con copertura assicurativa in corso».
Tali previsioni, in quanto volte a far salva la normativa statale in materia, rendono la disposizione regionale conforme, in parte qua, al riparto di competenze fissato dalla Costituzione".
La sentenza n. 63, relativa all'edilizia di culto e avente a oggetto una normativa regionale lombarda, affronta anche la relazione tra la materia dell'ordine pubblico e la libertà di religione. Viene, in particolare, dichiarata l'illegittimità della normativa regionale, in quanto, se è vero che "ciascun diritto fondamentale, compresa la libertà di religione, è predicato unitamente al suo limite; sicché non v'è dubbio che le pratiche di culto, se contrarie al «buon costume», ricadano fuori dalla garanzia costituzionale di cui all'art. 19 Cost."; nondimeno, prosegue la Corte, "tra gli interessi costituzionali da tenere in adeguata considerazione nel modulare la tutela della libertà di culto (…) sono senz'altro da annoverare quelli relativi alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza. Tuttavia, il perseguimento di tali interessi è affidato dalla Costituzione, con l'art. 117, secondo comma, lettera h), in via esclusiva allo Stato, mentre le Regioni possono cooperare a tal fine solo mediante misure ricomprese nelle proprie attribuzioni (ex plurimis, sentenza n. 35 del 2012)". Pertanto, perseguendo a parere della Consulta le disposizioni impugnate evidenti finalità di ordine pubblico e sicurezza, non possono che risultare contrastanti con il dettato costituzionale.
Con la sentenza n. 83, la Corte analizza l'art. 7, comma 2, del decreto legge n. 133 del 2014, per cui "a partire dalla programmazione 2015 le risorse destinate al finanziamento degli interventi in

materia di mitigazione del rischio idrogeologico sono utilizzate tramite accordo di programma sottoscritto dalla Regione interessata e dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che definisce altresì la quota di cofinanziamento regionale. Gli interventi sono individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Le risorse sono prioritariamente destinate agli interventi integrati, finalizzati sia alla mitigazione del rischio sia alla tutela e al recupero degli ecosistemi e della biodiversità, ovvero che integrino gli obiettivi della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, e della direttiva 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni. In particolare, gli interventi sul reticolo idrografico non devono alterare ulteriormente l'equilibrio sedimentario dei corsi d'acqua, bensì tendere ovunque possibile a ripristinarlo, sulla base di adeguati bilanci del trasporto solido a scala spaziale e temporale adeguata. A questo tipo di interventi integrati, in grado di garantire contestualmente la riduzione del rischio idrogeologico e il miglioramento dello stato ecologico dei corsi d'acqua e la tutela degli ecosistemi e della biodiversità, in ciascun accordo di programma deve essere destinata una percentuale minima del 20 per cento delle risorse. Nei suddetti interventi assume priorità la delocalizzazione di edifici e di infrastrutture potenzialmente pericolosi per la pubblica incolumità. L'attuazione degli interventi è assicurata dal Presidente della Regione in qualità di Commissario di Governo contro il dissesto idrogeologico con i compiti, le modalità, la contabilità speciale e i poteri di cui all'articolo 10 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116".
Tali disposizioni, a dispetto delle doglianze regionali, che le riconducevano alla voce competenziale del governo del territorio, "riguardano specificamente gli «interventi integrati», con riferimento ai quali l'interesse ambientale assume peso prevalente rispetto alla materia «governo del territorio». E la stessa previsione invocata nel ricorso per dimostrare l'afferenza al «governo del territorio» («nei suddetti interventi assume priorità la delocalizzazione di edifici e di infrastrutture potenzialmente pericolosi per la pubblica incolumità») attiene, in realtà, non solo a questa materia concorrente, ma prioritariamente a quella, riservata alla competenza esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., della «sicurezza» (sentenza n. 21 del 2010)".

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

2.4.1. L'ordinamento civile

La materia dell'ordinamento civile viene in rilievo nella sentenza n. 175. Oggetto della decisione è l'art. 7, comma 1, della legge regionale pugliese n. 12 del 2015, che, nel prevedere in linea generale l'assunzione nei ruoli regionali delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata per semplice chiamata diretta e personale, contrasterebbe con l'art. 1, comma 2, della legge n. 407 del 1998, che, per i livelli retributivi dal sesto all'ottavo, subordina l'assunzione del personale all'espletamento di una prova di idoneità e al rispetto del limite del dieci per cento delle vacanze nell'organico; nonché il successivo comma 5, che vincola gli enti o agenzie istituiti o comunque dipendenti o controllati dalla Regione Puglia, le società di capitale dalla stessa interamente partecipate e le aziende e unità sanitarie locali all'attuazione del diritto al collocamento obbligatorio, e che sarebbe viziato in quanto allargherebbe la platea dei soggetti obbligati rispetto alle indicazioni dell'art. 1, comma 2, della legge n. 407 del 1998: la normativa statale, difatti, enumera tutte le pubbliche amministrazioni individuate dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo

30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), senza far parola degli enti e delle agenzie istituiti o comunque dipendenti o controllati dalla Regione Puglia, delle società di capitale partecipate dalla Regione e delle aziende e unità sanitarie locali.
La Corte dichiara non fondata la questione concernente il comma 1 dell'art. 7 della legge della regione Puglia, in quanto "nel prevedere che l'assunzione dei beneficiari del collocamento obbligatorio delle vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere avvenga per chiamata diretta e personale, l'art. 7, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 12 del 2015 non lede la potestà legislativa statale in materia di ordinamento civile e non è disarmonico rispetto alle previsioni della legge dello Stato, invocate nel ricorso".
Ciò in quanto la legge regionale, "che manifesta a chiare lettere l'intento di dare attuazione al diritto al collocamento obbligatorio riconosciuto dalla legge statale, prevede la chiamata diretta nei limiti in cui anche la legge statale, richiamata come riferimento normativo ineludibile, lo consente in una legge che persegue compiti meramente attuativi della disciplina statale e si colloca, perciò, nell'alveo tracciato dal citato art. 20 della legge n. 68 del 1999, il riferimento alla chiamata diretta, prevista dall'art. 1, comma 2, della legge n. 407 del 1998 e dall'art. 35, comma 2, secondo periodo, del d.lgs. n. 165 del 2001, concerne le sole ipotesi (livelli retributivi fino al quinto), in cui la normativa statale contempla tale forma di assunzione".
Alla medesima conclusione perviene la Corte anche con riguardo al comma 5, in quanto "l'enumerazione degli enti, chiamati ad attuare il diritto al collocamento obbligatorio, deve essere letta in una prospettiva sistematica, che ponderi, da un lato, la normativa statale di riferimento, nella parte in cui identifica le amministrazioni pubbliche destinatarie dei precetti del d.lgs. n. 165 del 2001, e, dall'altro lato, le specificità dei soggetti enumerati nella legge regionale. Quanto alle aziende e alle unità sanitarie locali, è la stessa normativa statale, dettata dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 che include anche «le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale»".
Invece, "quanto agli altri organismi indicati nella legge regionale (agenzie, enti istituiti o controllati o dipendenti dalla Regione), le prescrizioni della legge pugliese costituiscono specificazioni dell'ente Regione, indicato tra i destinatari della normativa statale di cui al predetto decreto legislativo".
Prosegue la Corte, affermando che "in tale moltitudine di enti si possono ricomprendere anche le società di capitale interamente partecipate dalla Regione: non si può disconoscere in capo alla Regione, titolare di poteri direttivi e di controllo in virtù della partecipazione totalitaria al capitale, il compito di attuare, anche in relazione a tali soggetti, le norme in questione".
Dunque, in conclusione, secondo la Corte, con l'indicazione dei soggetti chiamati ad attuare il diritto al collocamento obbligatorio, la disciplina impugnata non esorbita dalle previsioni di principio della legge n. 68 del 1999 (art. 20), che rimette alla Regione il compito di attuare le disposizioni dettate dal legislatore statale, e incide su materie che hanno una stretta attinenza con l'organizzazione amministrativa della Regione.
Ancora con la medesima sentenza, la Consulta afferma, poi, un ulteriore principio in materia di ordinamento civile. La disposizione oggetto di scrutinio stabilisce che l'inclusione tra i beneficiari del collocamento obbligatorio delle vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere anche i conviventi more uxorio e i genitori. In tal modo, la legge regionale, a parere della Corte, lede la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e si discosta dalla previsione dell'art. 1, comma 2, della legge n. 407 del 1998, che, nella sua attuale formulazione, menziona soltanto il coniuge, i figli e, a certe condizioni, i fratelli. Ciò, in quanto "l'individuazione dei beneficiari del collocamento obbligatorio delle vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere, aspetto di primario rilievo di tale disciplina speciale, attiene alla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale. La pertinenza della disciplina in esame alla

materia dell'ordinamento civile esclude che il legislatore regionale possa intervenire in contrasto con le previsioni della legge statale, chiamate a garantire la parità di trattamento e il contemperamento, nell'àmbito di una disciplina generale e astratta, dei diversi valori in gioco".
Un caso interessante, poi, è trattato nella sentenza n. 228, in cui viene in rilievo l'art. 32, comma 2, della legge della Regione Toscana 25 marzo 2015, n. 35 (Disposizioni in materia di cave). Con tale legge, la regione ha dettato un'organica disciplina dell'attività estrattiva nell'ottica di salvaguardare, come risulta dallo stesso preambolo della legge, le «particolarità storiche, giuridiche ed economiche che caratterizzano i beni compresi nel suo territorio», tra i quali rientrano anche i cosiddetti beni estimati, di cui all'editto della duchessa Maria Teresa Cybo Malaspina del 1° febbraio 1751.
La Corte, dopo aver ricostruito le vicissitudini giuridiche relative a tali beni, "segnate da una sequenza di plurisecolari inefficienze dell'amministrazione, che hanno impedito le verifiche e gli accertamenti necessari a porre ordine alla materia", giunge a concludere per la non costituzionalità della norma della regione che ha sottoposto tutte le cave ad un medesimo regime concessorio, sulla premessa che i beni estimati appartengano al patrimonio indisponibile del Comune.
La Consulta afferma in tale sentenza che "è un fatto che il Comune di Carrara non ha mai incluso i beni estimati tra quelli appartenenti al proprio patrimonio indisponibile; e che, quando, nel 1994, ha adottato il suo primo regolamento che, ai sensi della legge mineraria del 1927, poneva fine alla vigente legislazione estense, quei beni non sono stati trattati" e che, di conseguenza, "la riconduzione dei beni estimati ai beni del patrimonio indisponibile del Comune operata dall'impugnato art. 32, comma 2, si configura alla stregua di un'interpretazione autentica dell'editto di Maria Teresa, effettuata con legge della Regione, in palese contrasto con tutta la prassi precedente. Ciò, in base alla giurisprudenza di questa Corte, esula, nella materia, dalle competenze della Regione. Infatti, «come precisato da questa Corte con la sentenza n. 232 del 2006, la potestà di interpretazione autentica spetta a chi sia titolare della funzione legislativa nella materia cui la norma è riconducibile» (sentenza n. 290 del 2009). Ed è innegabile che l'individuazione della natura pubblica o privata dei beni appartiene all'«ordinamento civile»".
Pertanto, secondo la corte "la Regione ha ecceduto i limiti della propria competenza legislativa, violando l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Il che è accaduto non in ragione degli interessi pubblici che il legislatore regionale ha inteso tutelare, ma perché a tale tutela la Regione deve, se lo ritiene, provvedere con le competenze che possiede, non con competenze che costituzionalmente non le spettano". Da ciò, deriva la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata.
Sempre in materia di ordinamento civile, rileva la decisione n. 283, in cui la Corte afferma la riconducibilità a tale materia di una disposizione che disciplini le modalità di esternazione della volontà dell'ente pubblico di alienare i suoi fondi agricoli e il connesso termine di decadenza per l'esercizio del diritto di prelazione agraria. Secondo la Consulta, condizioni "imprescindibili, per giustificare l'intervento regionale sono (…): 1) la sua marginalità, 2) la connessione con una materia di competenza regionale e 3) il rispetto del principio di ragionevolezza".
Nel caso di specie, mancando la marginalità, la Corte ne dichiara l'illegittimità costituzionale.

2.4.1.1. L'ordinamento civile e le dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario

Con la sentenza n. 262, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una intera legge regionale e di quella di modifica. Tali atti legislativi disponevano l'istituzione di un registro regionale per la raccolta delle dichiarazioni di volontà anticipate di trattamento sanitario e per la donazione di organi e tessuti post mortem, e ne disciplinavano una pluralità di aspetti. Trattandosi di leggi caratterizzate da disposizioni dal contenuto omogeneo, dipendenti l'una dall'altra e

integralmente coinvolte dalle censure di legittimità costituzionale, la Corte ha proceduto a una valutazione complessiva della disciplina, come risultante dai due testi.
La Corte ne dichiara l'illegittimità in quanto ritiene, anzitutto, come "non può essere condivisa l'interpretazione offerta dalla Regione resistente circa l'asserita inidoneità della disciplina regionale a innovare l'ordinamento giuridico, essendo volta solo a "promuovere" e "incentivare", ovvero a "educare" i cittadini – come affermato dalla difesa regionale nel corso dell'udienza pubblica – alla pratica di dichiarare la propria volontà sui trattamenti sanitari e sulla donazione di organi, per l'evenienza che intervenga uno stato di incapacità decisionale del soggetto interessato".
Inoltre, non può nemmeno ritenersi, "come la difesa regionale sostiene, che la legislazione regionale, volta a offrire un servizio «meramente ancillare alle prestazioni ordinariamente erogate a carico del servizio sanitario regionale», avrebbe carattere amministrativo e si manterrebbe, perciò, nell'ambito della competenza legislativa e amministrativa regionale per la tutela della salute e della relativa organizzazione dei servizi pubblici".
Viceversa, "come emerge dalla disamina dei suoi contenuti, la legislazione regionale censurata appresta una disciplina organica e puntuale delle dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario. La normativa regionale in esame, infatti, stabilisce la forma di espressione, nonché le modalità di annotazione e conservazione in un pubblico registro degli intendimenti di ciascun soggetto in ordine ai trattamenti sanitari, sottraendoli così alla sfera meramente privata. L'attribuzione di un rilievo pubblico a tali manifestazioni di volontà, espressive della libertà di cura (ex multis, sentenze n. 438 del 2008; n. 282 del 2002; n. 185 del 1998; n. 307 del 1990), implica la necessità di una articolata regolamentazione – come il complesso tessuto normativo delle due leggi impugnate testimonia – e interferisce nella materia dell'«ordinamento civile», attribuita in maniera esclusiva alla competenza legislativa dello Stato dall'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost.".

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

Con la decisione n. 257, la Corte riafferma alcuni principi della propria giurisprudenza in relazione ad alcune norme della regione Molise. In particolare, secondo la difesa erariale, la disposizione, nel prevedere che la titolarità del Servizio "Centrale unica di committenza", in fase di prima applicazione, possa essere conferita anche a personale esterno all'amministrazione regionale, in deroga alle disposizioni di cui all'art 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), in materia di conferimento degli incarichi dirigenziali a tempo determinato, confligge con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolati dal codice civile. Pertanto, la norma censurata eccederebbe la competenza regionale. La Corte accoglie tale ricostruzione affermando che "invero le disposizioni di cui all'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 afferiscono all'instaurazione di rapporti di lavoro di diritto privato con una pubblica amministrazione, e dunque rientrano nella materia dell'ordinamento civile, secondo quanto più volte ribadito dalla giurisprudenza di questa Corte (ex plurimis, sentenze n. 211 del 2014, n. 151 del 2010 e n. 189 del 2007). Ne consegue che la previsione in esame, nel disporre una incondizionata deroga alle disposizioni vigenti, concretizza una deroga anche a quelle innanzi citate in materia di conferimento di incarichi dirigenziali, così ledendo la competenza che l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. riserva allo Stato. Né tale deroga risulta del resto giustificabile con il riferimento ad una fase di prima applicazione e alla multidisciplinarietà delle competenze del servizio neo istituito. Tali esigenze possono, infatti, eventualmente motivare il ricorso ad assunzioni dirigenziali ai sensi dello stesso art. 19, comma 6, del citato d.lgs. n. 165 del 2001, secondo cui l'amministrazione può procedere a conferire incarichi

dirigenziali fornendone specifica motivazione «a persone di particolare comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione», ma esclusivamente nel rispetto dei limiti numerici posti dalla disposizione stessa". Conseguentemente, dichiara l'illegittimità costituzionale della norma.
Inoltre, nella stessa decisione, questa volta con riguardo all'entità del trattamento economico dei dirigenti, la Consulta si limita a riprendere una precedente decisione al fine di dichiarare l'illegittimità costituzionale di una diversa norma della regione Molise. In particolare, la Corte richiama "quanto in proposito affermato nella sentenza n. 211 del 2014, già innanzi citata, in considerazione della sua sintetica esaustività: «Secondo il costante orientamento di questa Corte, a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego […] la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva. Con specifico riguardo al trattamento economico, l'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), stabilisce che "l'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi" e l'art. 45 dello stesso decreto ribadisce che "il trattamento economico fondamentale ed accessorio […] è definito dai contratti collettivi". Proprio a seguito di tale privatizzazione, questa Corte ha affermato che «i principi fissati dalla legge statale in materia costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale» (sentenza n. 189 del 2007). In particolare, dall'art. 2, comma 3, terzo e quarto periodo, della legge n. 421 del 1992, emerge il principio per cui il trattamento economico dei dipendenti pubblici è affidato ai contratti collettivi, di tal che la disciplina di detto trattamento, e, più in generale, la disciplina del rapporto di impiego pubblico rientra nella materia "ordinamento civile" riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 61 del 2014, n. 286 e n. 225 del 2013, n. 290 e n. 215 del 2012, n. 339 e n. 77 del 2011, n. 332 e n. 151 del 2010)»".
Sempre con riguardo al rapporto di lavoro pubblico regionale – cui, per quanto attiene il caso in esame, la questione può essere ricondotta – rileva la decisione n. 186. In tale sentenza, la Corte afferma di avere "in più occasioni affermato, con riguardo ai rapporti di pubblico impiego, che rientra nella materia dell'«ordinamento civile» la disciplina del trattamento economico dei dipendenti pubblici (sentenze n. 211 del 2014, n. 36 del 2013, n. 19 del 2013, n. 77 del 2011 e n. 332 del 2010). In quelle occasioni, si è precisato che, essendo stato il rapporto di impiego di tali lavoratori contrattualizzato dal d.lgs n. 165 del 2001, la sua disciplina (ivi inclusa quella delle varie componenti della retribuzione) rientra nella materia «ordinamento civile», riservata alla competenza esclusiva statale (sentenze n. 290 del 2012, n. 339 e n. 77 del 2011). Infatti, il rapporto di lavoro pubblico «[…] essendo stato "privatizzato" ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001, è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è, perciò, soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti» (sentenza n. 95 del 2007; nello stesso senso sentenza n. 189 del 2007). In tale ambito rientra nell'«ordinamento civile» la disciplina della fase dell'adempimento del rapporto di lavoro, cui si applicano gli istituti uniformi del diritto privato, senza che la legge regionale possa disciplinare in difformità istituti incidenti sul diritto delle obbligazioni (sentenza n. 265 del 2013)".
Ebbene, la disposizione impugnata si pone, secondo la Corte, "in patente contrasto con il parametro invocato, in quanto essa incide su un punto fondamentale della fase esecutiva del rapporto in convenzione, ridisegnando i diritti ed i doveri delle parti relativamente alla percezione (ed al trattenimento) di compensi non dovuti, relativi ad assistiti nel frattempo deceduti o trasferiti in altra sede". Conseguentemente, è dichiarata l'illegittimità della stessa.

2.4.1.3. L'ordinamento civile e il governo del territorio

Con la sentenza n. 185, la Corte verifica la compatibilità a Costituzione di alcune norme della regione Molise che consentirebbero, a parere del ricorrente, interventi di ampliamento e ricostruzione degli edifici esistenti in deroga alle distanze legali fissate dall'art. 9 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765). In particolare, la Corte dichiara l'illegittimità dell'articolo 2, comma 1, lettera g) della legge n. 7 del 2015 perché, nel sostituire l'art. 2, comma 5, della legge reg. Molise n. 30 del 2009, «fermi restando i limiti stabiliti dalla normativa nazionale», ha espressamente introdotto, per gli ampliamenti in sopraelevazione degli edifici esistenti, la possibilità di derogare alle distanze fissate dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968.
In proposito, la Corte ha affermato che "«la disciplina delle distanze minime tra costruzioni rientra nella materia dell'ordinamento civile e, quindi, attiene alla competenza legislativa statale; alle Regioni è consentito fissare limiti in deroga alle distanze minime stabilite nelle normative statali, solo a condizione che la deroga sia giustificata dall'esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio. Dunque, se da un lato non può essere del tutto esclusa una competenza legislativa regionale relativa alle distanze tra gli edifici, dall'altro essa, interferendo con l'ordinamento civile, è rigorosamente circoscritta dal suo scopo − il governo del territorio − che ne detta anche le modalità di esercizio» (sentenza n. 6 del 2013; nello stesso senso, sentenze n. 134 del 2014 e n. 114 del 2012; ordinanza n. 173 del 2011)". Ha poi affermato che "«nella delimitazione dei rispettivi ambiti di competenza − statale in materia di «ordinamento civile» e concorrente in materia di «governo del territorio» −, il punto di equilibrio è stato rinvenuto nell'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968, che questa Corte ha più volte ritenuto dotato di efficacia precettiva e inderogabile (sentenze n. 114 del 2012 e n. 232 del 2005; ordinanza n. 173 del 2011). Tale disposto ammette distanze inferiori a quelle stabilite dalla normativa statale, ma solo "nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche". In definitiva, le deroghe all'ordinamento civile delle distanze tra edifici sono consentite se inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio (sentenza n. 6 del 2013)» (sentenza n. 134 del 2014)".
Di qui, deriva l'illegittimità costituzionale della disposizione molisana per violazione della dell'ordinamento civile e dei principi fondamentali posti dallo Stato nella materia del governo del territorio.
Nella sentenza n. 178 è censurato l'art. 10 della legge della Regione Marche 13 aprile 2015, n. 16, che sostituisce l'art. 35 che recita: «in attuazione dell'articolo 2-bis del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), gli edifici esistenti, che siano oggetto di interventi di qualificazione del patrimonio edilizio esistente, di riqualificazione urbana, di recupero funzionale, di accorpamento e [in luogo di «ovvero»] di ogni [«altra», parola espunta] trasformazione espressamente qualificata di interesse pubblico dalla disciplina statale e regionale vigente, possono essere demoliti e ricostruiti all'interno dell'area di sedìme o aumentando la distanza dagli edifici antistanti, anche in deroga ai limiti di cui all'articolo 9 del decreto del Ministro dei Lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 […]».
La Corte costituzionale, nel dichiarare illegittima tale norma, esprime un principio giuridico in relazione all'intreccio di materie in tema di disciplina delle distanze fra costruzioni. Qui "il "punto di equilibrio" – tra gli ambiti di competenza, rispettivamente, "esclusiva", dello Stato (in ragione

dell'attinenza di detta disciplina alla materia «ordinamento civile») e, "concorrente", della Regione, nella materia «governo del territorio» (per il profilo della insistenza dei fabbricati su territori che possono avere, rispetto ad altri, specifiche caratteristiche, anche naturali o storiche) – si rinviene nel principio, estraibile dall'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968 (che questa Corte ha più volte ritenuto dotato di efficacia precettiva e inderogabile: sentenze n. 114 del 2012 e n. 232 del 2005; ordinanza n. 173 del 2011), per cui sono ammesse distanze inferiori a quelle stabilite dalla normativa statale, ma solo «nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche»". Secondo la Corte, dunque, " la legislazione regionale che interviene sulle distanze, interferendo con l'ordinamento civile, è legittima solo in quanto persegua chiaramente finalità di carattere urbanistico, demandando l'operatività dei suoi precetti a «strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio» (sentenza n. 232 del 2005). Diversamente, «le norme regionali che, disciplinando le distanze tra edifici, esulino, invece, da tali finalità, risultano invasive della materia «ordinamento civile», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenza n. 134 del 2014)". Da ciò, non può che derivare, dunque, l'illegittimità della norma marchigiana.
Inoltre, la Corte ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera i), della legge reg. Molise n. 7 del 2015, promossa con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost. Secondo la Corte, infatti, "la disposizione impugnata, nel sostituire il comma 8 dell'art. 2 della legge reg. Molise n. 30 del 2009, consente che gli ampliamenti previsti dai commi precedenti agli edifici esistenti e in costruzione avvengano in deroga ai vigenti strumenti urbanistici comunali, fermo restando quanto stabilito dal codice civile, ma senza espressamente imporre – e in ciò risiede la doglianza del ricorrente − il rispetto delle distanze fissate dall'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968. Nel caso di specie (…), l'espressa menzione del solo codice civile non consente di ritenere implicitamente richiamate anche le distanze fissate dal decreto ministeriale, come è reso evidente, da un lato, dall'intervento della successiva legge reg. Molise n. 13 del 2015, che ha sostituito la norma in esame espressamente prevedendo anche il rispetto di tali distanze, e, dall'altro, dalla menzione, nel previo comma 5 dell'art. 2, del rispetto della «normativa nazionale», locuzione, questa sì, idonea a ricomprendere non solo il codice civile ma l'intera disciplina civilistica delle distanze".
Conclude la Corte affermando che, "«la norma in questione, attraverso il mero richiamo delle norme del codice civile, è suscettibile di consentire l'introduzione di deroghe particolari in grado di discostarsi dalle distanze di cui all'art. 9 del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444» (sentenza n. 114 del 2012); il che, come detto sopra, rende illegittimo l'intervento del legislatore regionale, non ricorrendo, anche nel caso di specie, il collegamento agli strumenti urbanistici e la finalizzazione delle deroghe alla conformazione di determinate zone del territorio". Dunque, va "dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma impugnata nella parte in cui non prevede, dopo le parole «fermo restando quanto stabilito dal codice civile», le parole «e dall'articolo 9 del d.m. n. 1444 del 1968»".

2.5. Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (Lettera m))

Con la sentenza n. 272, vengono in rilievo alcune norme della regione Liguria. Secondo la parte ricorrente, "la disposizione regionale, nella parte in cui prevede che «[i]n caso di opere di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro, risanamento, ristrutturazione edilizia anche parziale di edifici non già adeguati alle norme sul superamento delle barriere architettoniche che

siano sedi di attività aperte al pubblico, le medesime opere non devono determinare un peggioramento delle caratteristiche originarie di accessibilità delle unità immobiliari interessate dalle stesse», violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, in riferimento all'art. 82 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)» (di seguito TUE), il quale impone di adeguare alle norme sulla eliminazione delle barriere architettoniche gli edifici pubblici e privati aperti al pubblico in cui sia limitata l'accessibilità e la visibilità".
La Corte dichiara la fondatezza della questione, riconducendo alla competenza legislativa esclusiva statale di cui alla lettera m) l'articolo 82 del TUE, il quale prescrive la conformazione degli edifici pubblici e privati aperti al pubblico, di nuova costruzione e già esistenti (qualora siano sottoposti ad interventi di ristrutturazione), ai requisiti costruttivi e funzionali necessari per eliminare ogni ostacolo che si frapponga alla loro utilizzazione da parte di soggetti portatori di deficit anatomici o senso-percettivi. In particolare, "con riferimento alla realizzazione di opere di «ristrutturazione edilizia anche parziale di edifici non già adeguati alle norme sul superamento delle barriere architettoniche che siano sedi di attività aperte al pubblico», la norma regionale si limita a prescrivere che esse non determinino un «peggioramento delle caratteristiche originarie di accessibilità delle unità immobiliari interessate dalle stesse», e questo a fronte della previsione nella legge statale dell'obbligo generale di conformare le strutture immobiliari ai requisiti costruttivi e funzionali necessari per eliminare ogni barriera architettonica". Inoltre, "ad escludere il contrasto della previsione regionale con quanto previsto nel TUE – che si traduce in un abbassamento del livello di tutela dei portatori di disabilità – non vale l'argomento difensivo formulato dal resistente, secondo cui l'art. 82, comma 1, del testo unico si riferirebbe soltanto alle nuove costruzioni. È sufficiente infatti osservare che la norma statale si riferisce a «tutte le opere edilizie riguardanti edifici pubblici e privati aperti al pubblico che sono suscettibili di limitare l'accessibilità e la visitabilità di cui alla sezione prima del presente capo». Il rinvio alla sezione prima del Capo III della Parte II del TUE, dedicata alla disciplina della «Eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati», esclude ogni dubbio sul fatto che l'obbligo di conformazione opera per i progetti relativi non solo alla costruzione di nuovi edifici ma anche alla ristrutturazione di interi edifici, come prescrive espressamente l'art. 77 del TUE. E d'altro canto, confermano il fatto che la norma statale non si riferisce soltanto alle nuove costruzioni anche i successivi commi dell'art. 82 del TUE, che fanno riferimento fra gli altri agli interventi soggetti a DIA (comma 3) e alle modifiche della destinazione d'uso (comma 5)".
Dunque, secondo la Corte, "limitandosi a prescrivere un obbligo di non peggioramento delle «caratteristiche originarie di accessibilità» per la realizzazione di opere edilizie sugli edifici esistenti, la norma regionale impugnata invade l'ambito riservato alla potestà legislativa esclusiva statale di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni rese in favore delle persone portatrici di handicap, alterando la delicata graduazione di interessi rimessa, nel sistema di tutela delle persone disabili, al legislatore statale".

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

La materia inerente la legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane è venuta in rilievo in alcune sentenze nel corso dell'anno 2016. Nondimeno, le più rilevanti sono tutte alle questioni sollevate con riferimento alla legge n. 56/2014 (cd. Legge Delrio).

2.6.1. Il contenzioso relativo alla Legge "Delrio"

Nella sentenza n. 159 viene in rilievo l'art. 1, commi 421, 422, 423 e 427, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. Tali disposizioni riguardano tutte la riduzione della dotazione organica delle Città metropolitane e delle Province, nonché i piani di riassetto economico, finanziario e patrimoniale di tali enti. Secondo le regioni ricorrenti, la normativa censurata rientrerebbe nella materia «organizzazione amministrativa degli enti locali», affidata alla competenza legislativa residuale delle Regioni, esulando dall'alveo della lettera p) del secondo comma dell'art. 117 Cost.
La Corte rigetta tale q.l.c., richiamando la cd. "Legge Delrio": afferma, infatti, il giudice delle leggi, che "va premesso che la legge n. 56 del 2014 all'art. 1 disegna il nuovo assetto degli enti territoriali di area vasta nei suoi aspetti funzionali e organizzativi. Si tratta dunque di una riforma che ha una sua organicità, come riconosciuto nella sentenza n. 50 del 2015 di questa Corte. Si è quindi ritenuto che un intervento di tal genere non possa che essere riservato a livello normativo statale e che in particolare vada ricondotto alla competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. e, con specifico riferimento alle Città metropolitane, a quella di cui all'art. 114 Cost.".
Inoltre, con riguardo ad una secondo censura, per cui, anche a voler ricondurre la normativa impugnata alla materia del «coordinamento della finanza pubblica», essa travalicherebbe i limiti propri dei principi fondamentali, essendo priva del carattere della transitorietà e comprendendo precetti di dettaglio, con violazione del terzo comma dell'art. 117 Cost. La Corte rigetta anche tale doglianza affermando che se da un lato "è vero – come rilevato dalle Regioni – che alla normativa in esame non è estranea anche la finalità del coordinamento della finanza pubblica: ciò è implicito nell'impostazione stessa della riforma, in cui l'aspetto finanziario ha svolto fin dall'inizio un ruolo rilevante, ed è particolarmente evidente per le disposizioni in esame volte alla razionalizzazione della spesa relativa al personale", dall'altro "da ciò non può desumersi che una riforma di questa portata possa essere ricondotta a tale materia e non – come si è visto – a quella di gran lunga prevalente degli «organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane»".
Infine, con un'altra censura, le ricorrenti rilevano un profilo di irragionevolezza in relazione al rischio, che la nuova disciplina comporterebbe, di non corrispondenza tra funzioni e risorse. Anche in questo caso, la Corte rigetta la questione affermando che "va ricordato che la legge n. 56 del 2014 aveva già direttamente effettuato l'individuazione delle funzioni fondamentali delle Province e di quelle delle Città metropolitane. È dunque, anche sulla base di tale operazione che si è proceduto a quantificare le risorse umane e materiali necessarie per il loro esercizio". Dunque, ciò porta ad escludere "che vi sia stata, come lamentato dalle Regioni, una riduzione del personale aprioristica e quindi di per sé irragionevole in quanto del tutto slegata dalla valutazione delle funzioni". V., a riguardo, anche la connessa sentenza n. 176.
Nella sentenza n. 202, la q.l.c. verte sul comma 424, per il quale "[l]e regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità".
La Corte qui ribadisce le medesime argomentazioni, ribadendo, cioè, che "è infatti chiaro che la ridefinizione delle funzioni amministrative spettanti a Regioni ed enti locali non può prescindere, per divenire effettiva, dalla individuazione delle corrispondenti risorse di beni, di mezzi finanziari e di personale, secondo criteri concordati sulla base di intesa tra lo Stato e le Regioni (art. 1, comma 92, della legge n. 56 del 2014). Perciò si giustifica un intervento del legislatore statale avente ad

oggetto, in termini generali, le dotazioni organiche". Inoltre, aggiunge che "al fine di selezionare il personale da riassorbire, le Regioni e gli enti locali possono quindi attendere la incipiente conclusione del processo di allocazione delle funzioni amministrative, e nel frattempo, assumendo i vincitori dei concorsi già esauriti, sono in grado di far fronte alle esigenze che non attengono all'accrescimento delle funzioni. Perciò la disposizione censurata non contrasta con i principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, né invade la sfera di competenza legislativa regionale, la cui contrazione è un effetto indiretto dell'esercizio della potestà statale complessivamente basata sugli artt. 4, 114, 117, secondo comma, lettera p), e terzo comma, Cost. (sentenze n. 169 del 2007 e n. 417 del 2005)".

Con la sentenza n. 205, la Corte analizza il ricorso della regione Veneto vertente sull'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014, in relazione al parametro di cui all'articolo 119, quarto comma, Cost. Tale norma stabilisce che «[l]e province e le città metropolitane concorrono al contenimento della spesa pubblica attraverso una riduzione della spesa corrente di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e di 3.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017», e che, «[i]n considerazione» di queste riduzioni di spesa, «ciascuna provincia e città metropolitana versa ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato un ammontare di risorse pari ai predetti risparmi di spesa». Sono escluse da questo versamento «le province che risultano in dissesto alla data del 15 ottobre 2014». Si prevede, infine, che «[c]on decreto di natura non regolamentare del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, da emanare entro il 31 marzo 2015, con il supporto tecnico della Società per gli studi di settore - SOSE Spa, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, è stabilito l'ammontare della riduzione della spesa corrente che ciascun ente deve conseguire e del corrispondente versamento tenendo conto anche della differenza tra spesa storica e fabbisogni standard». La Corte dichiara l'infondatezza della questione affermando che "la giurisprudenza di questa Corte è costante nel richiedere che, qualora venga lamentata – in via principale o incidentale – la violazione dell'art. 119, quarto comma, Cost. per impossibilità di esercizio delle funzioni degli enti territoriali, venga fornita la prova di tale impossibilità, cioè del fatto che la norma legislativa contestata produce uno squilibrio finanziario eccessivo a danno degli enti stessi (ex multis, sentenze n. 151, n. 127 e n. 65 del 2016, n. 89 del 2015, n. 26 del 2014)".

Ebbene, nel primo ricorso la Regione Veneto non soddisfa in alcun modo l'onere probatorio, in quanto né l'atto introduttivo né la memoria integrativa forniscono dati di alcun tipo. Al ricorso sono allegati due documenti, ma il primo di essi (Corte dei conti, sezione delle autonomie, Relazione sulla gestione finanziaria degli enti territoriali, esercizio 2013, 29 dicembre 2014), oltre a riguardare un esercizio non toccato dalle norme impugnate, non fornisce elementi precisi, mentre il secondo (Documento della Banca d'Italia Finanza pubblica, fabbisogno e debito, 14 maggio 2014) riguarda solo i commi 435 e 459 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 (impugnati con il medesimo ricorso: sentenza n. 151 del 2016)". Nella stessa sentenza, la Corte non perde l'occasione per riaffermare, poi, un altro principio sempre inerente al processo di riordino delle province: "nel «processo riorganizzativo generale delle Province che potrebbe condurre alla soppressione di queste ultime per effetto della riforma costituzionale attualmente in itinere […] l'esercizio delle funzioni a suo tempo conferite – così come obiettivamente configurato dalla legislazione vigente – deve essere correttamente attuato, indipendentemente dal soggetto che ne è temporalmente titolare e comporta, soprattutto in un momento di transizione caratterizzato da plurime criticità, che il suo svolgimento non sia negativamente influenzato dalla complessità di tale processo di passaggio tra diversi modelli di gestione» (sentenza n. 10 del 2016)".

Ancora, la sentenza esclude che l'articolo 418, terzo periodo, guardi alla logica della perequazione, violando così l'articolo 119 Cost. Invero, "la norma impugnata, invece, non ha una funzione riequilibratrice delle risorse destinate alle province, ma incide su flussi che scorrono in senso

contrario, cioè dagli enti di area vasta al bilancio statale, in corrispondenza a una riduzione delle spese provinciali. L'esclusione delle province in dissesto si fonda sulla oggettiva impossibilità, per queste, di versare risorse allo Stato e sul presumibile pregiudizio che la loro mancata esclusione arrecherebbe alla comunità provinciale. La necessità di uniformità delle norme di coordinamento della finanza pubblica, risultante dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 176 del 2012 e n. 284 del 2009), va vagliata alla luce del criterio di ragionevolezza, nel senso che le norme di coordinamento possono ragionevolmente limitare la propria applicazione agli enti in bonis. La Regione ricorrente lamenta la discriminazione fra province, ma non argomenta l'irragionevolezza della esclusione delle province in dissesto, le quali si trovano invece, obiettivamente, in una situazione differenziata rispetto alle altre".

Il comma 418 va, inoltre, esente da censura anche sotto il diverso profilo dell'asserita non transitorietà della misura adottata. La Corte, infatti, afferma a riguardo che "la riduzione della spesa corrente degli enti di area vasta, oltre a perseguire il generale obiettivo di efficienza della spesa pubblica, è principalmente connessa alla riforma degli enti stessi. Nello stesso oggetto del primo periodo del comma 418, dunque, si può individuare un limite implicito all'efficacia temporale della previsione, nel senso che la riduzione della spesa corrente e il vincolo del versamento del corrispondente importo al bilancio dello Stato sono legati al processo di attuazione della riforma e, più precisamente, alla fase di passaggio delle funzioni non fondamentali ad altri enti, con conseguente riduzione dell'organico. Si tratta perciò di misure per loro natura e funzione intrinsecamente transitorie e per ciò stesso evidentemente destinate a venire meno una volta attuata la riforma, con il trasferimento delle funzioni non fondamentali ad altri enti e l'«adeguamento della legislazione […] sulla finanza e sul patrimonio dei medesimi enti [territoriali]» (art. 1, comma 97, primo periodo, della legge n. 56 del 2014)".

Giova, a tal proposito, ricordare che, nella sentenza n. 10, la Corte costituzionale ha posto alcuni rilevanti principi in materia. In particolare, ha dichiarato l'illegittimità di alcune norme regionali piemontesi affermando che "ogni stanziamento di risorse deve essere accompagnato da scopi appropriati e proporzionati alla sua misura [e che] [i]l principio di buon andamento implica, da un lato, che le risorse stanziate siano idonee ad assicurare la copertura della spesa, a cominciare da quella relativa al personale dell'amministrazione, e, dall'altro, che dette risorse siano spese proficuamente in relazione agli obiettivi correttamente delineati già in sede di approvazione del bilancio di previsione» (sentenza n. 188 del 2015). Il principio del buon andamento – ancor più alla luce della modifica intervenuta con l'introduzione del nuovo primo comma dell'art. 97 Cost. ad opera della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) – è strettamente correlato alla coerenza della legge finanziaria regionale e di quella di bilancio con la programmazione delle attività e dei servizi che si intendono finanziare a legislazione vigente".

Inoltre, prosegue la Corte, "in assenza di adeguate fonti di finanziamento a cui attingere per soddisfare i bisogni della collettività di riferimento in un quadro organico e complessivo, è arduo rispondere alla primaria e fondamentale esigenza di preordinare, organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate. In detto contesto, la quantificazione delle risorse in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente. Nel caso di specie le stesse leggi della Regione Piemonte n. 34 del 1998 e 26 aprile 2000, n. 44 (Disposizioni normative per l'attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59»), attuative della legge n. 59 del 1997 e del decreto legislativo n. 112 del 1998, attribuendo una serie di funzioni alle Province piemontesi, comportano l'obbligo di assicurare un

adeguato finanziamento. È stato in proposito più volte ribadito da questa Corte che «l'esistenza di oneri nascenti dal contenuto della legge determina la necessità dell'indicazione dei mezzi finanziari per farvi fronte. Verrebbe altrimenti "disatteso un obbligo costituzionale di indicazione al quale il legislatore, anche regionale (ex plurimis, sentenza n. 68 del 2011), non può sottrarsi, ogni qual volta esso preveda attività che non possano realizzarsi se non per mezzo di una spesa" (sentenza n. 51 del 2013)» (sentenza n. 4 del 2014)".
Dunque, in ultima analisi "una dotazione finanziaria così radicalmente ridotta, non accompagnata da proposte di riorganizzazione dei servizi o da eventuale riallocazione delle funzioni a suo tempo trasferite, comporta una lesione dei principi in considerazione. Dunque, l'eccessiva riduzione delle risorse e l'incertezza sulla loro definitiva entità (la stessa Regione, malgrado l'adozione dell'insufficiente incremento di risorse in sede di assestamento del bilancio, precisa la provvisorietà di tale statuizione) non consentono una proficua utilizzazione delle stesse in quanto «[s]olo in presenza di un ragionevole progetto di impiego è possibile realizzare una corretta ripartizione delle risorse […] e garantire il buon andamento dei servizi con esse finanziati» (sentenza n. 188 del 2015)".
In tale decisione, ancora, è stato affermato che "la riduzione sproporzionata delle risorse, non corredata da adeguate misure compensative, è infatti in grado di determinare un grave vulnus all'espletamento da parte delle Province delle funzioni espressamente conferite dalla legge regionale, determinando una situazione di "inadempimento" rispetto ai parametri legislativi fissati dalla legge n. 59 del 1997 e dalla stessa legge regionale di attuazione, la cui vigenza permane nella sua originaria configurazione. Sotto tale profilo, le norme impugnate «non supera[no] il test di proporzionalità, il quale "richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio […] sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti [e se] stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi" (sentenza n. 1 del 2014)» (sentenza n. 272 del 2015). Dette norme operano, nel quadro ordinamentale dei servizi esercitati sul territorio regionale, in direzione opposta all'obiettivo di assicurare lo svolgimento delle funzioni conferite alle Province. Dunque la forte riduzione delle risorse destinate a funzioni esercitate con carattere di continuità ed in settori di notevole rilevanza sociale risulta manifestamente irragionevole proprio per l'assenza di proporzionate misure che ne possano in qualche modo giustificare il dimensionamento (su analoga questione, sentenza n. 188 del 2015)".

2.7. Pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno (Lettera r))

Con la sentenza n. 284, avente ad oggetto numerose norme della legge n. 107 del 2015, la Corte analizza anche l'art. 1, comma 162. Tale norma stabilisce che «le regioni sono tenute a fornire al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il monitoraggio completo dei piani di edilizia scolastica relativi alle annualità 2007, 2008 e 2009, finanziati ai sensi dell'articolo 1, comma 625, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, pena la mancata successiva assegnazione di ulteriori risorse statali. Le relative economie accertate all'esito del monitoraggio restano nella disponibilità delle regioni per essere destinate a interventi urgenti di messa in sicurezza degli edifici scolastici sulla base di progetti esecutivi presenti nella rispettiva programmazione regionale predisposta ai sensi dell'articolo 10 del decreto legge 12 settembre 2013, n. 104, nonché agli interventi che si rendono necessari all'esito delle indagini diagnostiche sugli edifici scolastici di cui ai commi da 177 a 179 e a quelli che si rendono necessari sulla base dei dati risultanti dall'Anagrafe dell'edilizia scolastica. Gli interventi

devono essere comunicati dalla regione competente al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, che definisce tempi e modalità di attuazione degli stessi».
Ai sensi del successivo comma 171, «il monitoraggio degli interventi di cui ai commi da 159 a 176 è effettuato secondo quanto disposto dal decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229». Secondo la Corte, tali disposizioni costituiscono espressione della competenza statale nella materia del «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.) e «sono anzitutto strumentali per "assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione" (sentenza n. 17 del 2004; nello stesso senso, fra le altre, sentenze n. 23 del 2014 e n. 46 del 2013)» (sentenza n. 251 del 2016).
L'attività di monitoraggio di cui devono farsi carico le Regioni, ai sensi della norma impugnata, si colloca pienamente all'interno di questo sistema informativo e si rivela una modalità conoscitiva strumentale al finanziamento statale degli interventi di edilizia scolastica.
Peraltro, ai sensi dell'art. 1, comma 625, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), le risorse statali destinate a finanziare i piani di edilizia scolastica sono destinate, per il 50 per cento, «al completamento di attività di messa in sicurezza e di adeguamento a norma degli edifici scolastici», vale a dire al perseguimento di un obiettivo che non può non avere un'applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale e che vale dunque a configurare le disposizioni impugnate alla stregua di principi fondamentali in materia di edilizia scolastica.

2.8. Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (Lettera s))

Nella sentenza n. 9, la Corte riafferma un principio già pacifico nella propria giurisprudenza, per cui le normative statali in materia di tutela dell'ambiente siano derogabili dalle regioni, purché *in melius*. Nella specie, la Corte esclude che la norma regionale censurata, nell'individuare le metodologie di eradicazione delle nutrie, "invada la competenza legislativa statale esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), in ragione del suo asserito contrasto con i divieti stabiliti dall'art. 21, comma 1, lettere u) e z), della legge n. 157 del 1992". Ciò, in quanto tali divieti "debbono ritenersi formulati nell'esercizio della suddetta competenza statale esclusiva, traducendosi nella determinazione di livelli minimi e uniformi di tutela della fauna, che la legge regionale può variare, in considerazione delle specifiche condizioni e necessità dei singoli territori, solo nella direzione di un incremento e mai di una attenuazione, comunque motivata".
In tal senso, si veda pure la decisione n. 189, in cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità di una norma di legge della regione Sardegna. Tale disposizione prevedeva che, al ricorrere di requisiti specificamente indicati, taluni allestimenti mobili di pernottamento collocati nelle aziende ricettive all'area aperta non costituiscono attività rilevante a fini urbanistici, edilizi e paesaggistici. Il ricorrente ha censurato tale norma in quanto "non spetterebbe «alla normativa regionale qualificare alcuni interventi come paesaggisticamente irrilevanti, ampliando la previsione dell'articolo 149 del Codice dei beni culturali e del paesaggio». Così facendo, invece, la legge sarda consentirebbe attività prive dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del medesimo codice – che è norma di grande riforma economico-sociale, in quanto tale vincolante per la Regione autonoma della Sardegna – in contrasto con gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.".
La Consulta accoglie tale doglianza, riaffermando un principio giurisprudenziale, per il quale "la legislazione regionale non può prevedere una procedura per l'autorizzazione paesaggistica diversa

da quella dettata dalla legislazione statale, perché alle Regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica (sentenza n. 232 del 2008, successivamente richiamata dalle sentenze n. 101 del 2010 e n. 235 del 2011)".
La disposizione impugnata, invece, "nel qualificare come paesaggisticamente irrilevanti taluni interventi nelle aziende ricettive all'area aperta, consente che essi vengano posti in essere a prescindere dall'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio, la quale è norma di grande riforma economico-sociale che la Regione autonoma della Sardegna deve rispettare (sentenza n. 238 del 2013), in quanto adottata nell'ambito della competenza esclusiva statale nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. La norma censurata si pone dunque in contrasto con il richiamato art. 146, oltre che con l'art. 149 del medesimo Codice dei beni culturali e del paesaggio – che individua tassativamente le tipologie di interventi in aree vincolate realizzabili anche in assenza di autorizzazione paesaggistica – e con l'Allegato 1 del d.P.R n. 139 del 2010 – che reca un elenco tassativo degli interventi di «lieve entità», assoggettati a procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica (sentenza n. 235 del 2011)".
Con la decisione n. 11, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità di alcune norme di una legge della regione Campania, affermando che "il codice dei beni culturali e del paesaggio definisce dunque, con efficacia vincolante anche per le regioni, i rapporti tra le prescrizioni del piano paesaggistico e le prescrizioni di carattere urbanistico ed edilizio – sia contenute in un atto di pianificazione, sia espresse in atti autorizzativi puntuali, come il permesso di costruire – secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile ad opera della legislazione regionale". Inoltre, la Corte sottolinea che "l'eventuale scelta della regione (compiuta nella specie dalla Campania) di perseguire gli obiettivi di tutela paesaggistica attraverso lo strumento dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici non modifica i termini del rapporto fra tutela paesaggistica e disciplina urbanistica, come descritti, e, più precisamente, non giustifica alcuna deroga al principio secondo il quale, nella disciplina delle trasformazioni del territorio, la tutela del paesaggio assurge a valore prevalente. Il progressivo avvicinamento tra i due strumenti del piano paesaggistico "puro" e del piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici – giunto alla sostanziale equiparazione dei due tipi operata dal codice dei beni culturali e del paesaggio (art. 135, comma 1) – fa sì che oggi lo strumento di pianificazione paesaggistica regionale, qualunque delle due forme esso assuma, presenti contenuti e procedure di adozione sostanzialmente uguali". Dunque, su queste basi, la previsione contenuta nella disposizione regionale sospettata di incostituzionalità, "di derogabilità delle prescrizioni dei piani paesaggistici e in particolare di quelle contenute nel PUT della Campania (strumento senz'altro ricadente nella categoria normativa dei "piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici") per la realizzazione di interventi di recupero dei sottotetti, si pone in evidente contrasto con l'art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, norma interposta in riferimento all'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost. (sentenza n. 180 del 2008)".
Sempre sulla derogabilità soltanto *in melius* da parte delle regioni dello standard di tutela in materia di ambiente fissato dallo Stato, questa volta in relazione alla competenza regionale sulle cave, v. la sentenza n. 210.

2.8.1. La tutela dell'ambiente e la disciplina dei rifiuti

Con la sentenza n.101, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell' art. 14, comma 3-bis della legge n. 35/2014 della regione Lombardia. Tale norma stabiliva che "nel rispetto della

programmazione regionale dei flussi dei rifiuti urbani, nonché dell'obiettivo di autosufficienza per il recupero e smaltimento degli stessi sul territorio regionale, con il termine "rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale" si intendono anche i rifiuti decadenti dal trattamento dei rifiuti urbani»".
La Consulta, dopo aver affermato che "con l'ampliare (…) la nozione di «rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale», riconducendovi altresì tutti i rifiuti decadenti dal trattamento dei rifiuti urbani, la disposizione in esame si pone, infatti, in contrasto con la disciplina nazionale di riferimento, prevista dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), la quale stabilisce che «i rifiuti derivanti dalla attività di recupero e smaltimento di rifiuti» debbano venir ricompresi nella categoria dei «rifiuti speciali» (art. 184, comma 3, lettera g)." Ha ricordato nella decisione che "la disciplina dei rifiuti rientra, per costante giurisprudenza di questa Corte, nella materia, appunto, della «tutela dell'ambiente» (ex plurimis, sentenze n. 180, n. 149 e n. 58 del 2015, n. 70 del 2014, n. 69 del 2011, n. 373 e n. 127 del 2010)", facendo conseguire, dunque, la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma regionale.
Sempre con riguardo ai rifiuti, rilevante appare la decisione n. 154, in cui la Corte ricorda come tale disciplina ricada sotto la materia di potestà esclusiva statale della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Viene qui affermato, in linea con la propria giurisprudenza, che "in questa materia la Regione «non può introdurre "limitazioni alla localizzazione", ben può somministrare "criteri di localizzazione" […] purché ciò non determini l'impossibilità di una localizzazione alternativa (sentenza n. 278 del 2010) […]; pertanto, alla Regione non può essere consentito, anche nelle more della definizione dei criteri statali, di porre limiti assoluti di edificabilità degli impianti (sentenza n. 192 del 2011)» (sentenza n. 285 del 2013)".
In particolare, riaffermando quanto già stabilito in una sentenza di poco precedente, ossia che "l'art. 35 del d.l. n. 133 del 2014, infatti, qualifica gli impianti di incenerimento come «infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale» (comma 1). Con riguardo alla medesima attribuzione di «carattere di interesse strategico», ancorché riferita alle infrastrutture energetiche di cui all'art. 37, comma 1, del medesimo decreto-legge (i gasdotti di importazione di gas dall'estero, i terminali di rigassificazione di GNL, gli stoccaggi di gas naturale e le infrastrutture della rete nazionale di trasporto del gas naturale), questa Corte ha affermato che essa è «da ritenere espressione normativa di un indirizzo volto a fornire impulso e rilievo allo sviluppo energetico nazionale» (sentenza n. 110 del 2016)".
Sempre in materia di rifiuti, rileva la decisione n. 244, in cui viene affermato che "la scelta delle politiche da perseguire e degli strumenti da utilizzare in concreto per superare il ciclico riproporsi dell'emergenza rifiuti, infatti, è necessariamente rimessa allo Stato nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente». Lo Stato, peraltro(…), agisce «nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio, tenendo conto della pianificazione regionale».

2.8.2. La tutela dell'ambiente e il potere sostitutivo

Con la decisione n. 244, la Corte dichiara la conformità a Costituzione di una disposizione statale che disciplina l'applicazione del potere sostitutivo in caso di mancato rispetto dei termini per l'espletamento delle procedure di espropriazione per pubblica utilità, di valutazione di impatto ambientale e di autorizzazione integrata ambientale degli impianti di recupero di energia. Tale disposizione era stata impugnata, in particolare, per violazione dell'art. 120 Cost., sotto il duplice profilo della mancanza dei requisiti costituzionalmente previsti per la sostituzione e del mancato coinvolgimento regionale.

La Corte osserva in proposito che "la disposizione impugnata, infatti, richiama, ai fini dell'esercizio del potere sostitutivo, l'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), il quale rinvia ai casi e alle finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, Cost.; assegna, inoltre, all'ente inadempiente un congruo termine per provvedere; prevede, infine, l'audizione dell'ente inadempiente da parte del Consiglio dei ministri, nonché la partecipazione del Presidente della Regione interessata alla riunione del Consiglio dei ministri che adotta i provvedimenti necessari".
Inoltre, "è bensì vero che «[l]'articolo 120, secondo comma, non preclude […] in via di principio, la possibilità che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza, e nel disciplinare, ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, e dell'articolo 118, primo e secondo comma, della Costituzione, l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali […]» (sentenza n. 43 del 2004); nel caso di specie, tuttavia, la disposizione impugnata è espressione della competenza legislativa dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente» e spetta, dunque, al legislatore statale anche la disciplina di eventuali ipotesi di sostituzione di organi locali".

2.8.3. La tutela dell'ambiente e la libertà di iniziativa economica privata ex art. 41 Cost.

Con la decisione n. 267, viene in rilievo una disposizione di una legge regionale pugliese. Nel caso di specie, concernente l'attività di sfruttamento dell'energia eolica, la Corte afferma che questa "costituisce iniziativa economica comportante la destinazione di capitali privati ad un processo produttivo, il quale implica la creazione di risorse materiali di interesse pubblico strategico. Il fatto che lo scopo del privato sia diretto a fini lucrativi è aspetto che non può inficiare la rilevanza del citato profilo strategico. Pertanto, deve essere considerata costituzionalmente illegittima l'imposizione di condizionamenti e vincoli, anche di carattere temporale, non collegati funzionalmente alla cura di interessi ambientali. Infatti, l'assenza di un nesso teleologico con la salvaguardia di detti interessi finisce per costituire una grave interferenza con l'iniziativa dell'imprenditore (in tal senso sentenze n. 20 del 1980 e n. 78 del 1958)".
Inoltre, secondo la Corte, "la disciplina dello sfruttamento dell'energia eolica è caratterizzata da una valutazione frammentata e parcellizzata dei vari interessi pubblici, la quale si manifesta nell'espletamento di procedimenti minori, la cui definizione è tuttavia necessaria per ottenere l'autorizzazione unica finale. Questa soluzione adottata dal legislatore statale, se da un lato è giustificata dalla complessità e dalla dialettica degli interessi in gioco nel pur unitario scenario della tutela ambientale, dall'altro determina obiettivamente effetti dilatori sull'iniziativa di sfruttamento dell'energia eolica, favorendo indirettamente tipologie di impianti connotati da minori barriere amministrative. Tutto ciò pesa inevitabilmente sugli indirizzi imprenditoriali in ordine alla scelta delle singole fonti di energia rinnovabile, determinando una tendenziale preferenza per iniziative alla cui realizzazione si frappongono in misura minore ostacoli burocratici".
Tale fenomeno, definito "di obiettiva penalizzazione normativa (sotto il profilo dei maggiori ma doverosi adempimenti istruttori) di questa fonte energetica", sarebbe connotata da "criticità soprattutto estetiche ma anche da aspetti evolutivi in termini di efficienza produttiva e di vantaggi per l'ambiente", e non può "essere accentuato da ulteriori incombenze amministrative che non siano giustificate dall'esigenza di coordinare e rendere compatibili e congruenti i subprocedimenti propedeutici al provvedimento finale di autorizzazione unica".
Conseguentemente, dunque, la norma regionale impugnata risulta "in contrasto sia con l'art. 41 Cost. – in quanto, con l'apposizione di termini e decadenze, frappone un ostacolo alla libera iniziativa privata come "funzionalizzata" alla cura di interessi ambientali dalla specifica normativa

statale – sia con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto invasiva della competenza statale in materia ambientale".

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

Nella sentenza n. 124, la Corte affronta nuovamente la tematica relativa alle interferenze tra la materia della tutela dell'ambiente e la "caccia". In particolare, viene in rilievo l'art. 3, comma 1, della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2014, n. 88, il quale stabilisce che gli ambiti territoriali di caccia sono nove, con confini corrispondenti a quelli delle Province e l'accorpamento delle Province di Firenze e Prato in un unico ambito. La difesa erariale impugna tale disposizione in quanto violerebbe la competenza esclusiva statale di cui all'articolo 117, comma 2, lettera s), Cost. La Consulta accoglie la doglianza statale, non discostandosi dalla propria pregressa giurisprudenza e affermando che "questa Corte ha ripetutamente riconosciuto che la costituzione degli ambiti territoriali di caccia, prevista dall'art. 14 della legge n. 157 del 1992, manifesta uno standard inderogabile di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, con riferimento sia alla dimensione subprovinciale dell'ambito (sentenze n. 142 del 2013 e n. 4 del 2000), sia alla composizione degli organi direttivi (sentenze n. 268 del 2010 e n. 165 del 2009). Infatti, «il legislatore statale ha voluto, attraverso la ridotta dimensione degli ambiti stessi, pervenire ad una più equilibrata distribuzione dei cacciatori sul territorio» e «conferire specifico rilievo […] alla dimensione della comunità locale, più ristretta e più legata sotto il profilo storico e ambientale alle particolarità del territorio» (sentenza n. 142 del 2013). Il carattere provinciale dell'ambito voluto invece dal legislatore toscano, al quale si lega l'istituzione di sottoambiti privi di funzioni amministrative, tradisce questa finalità. Esso diluisce, infatti, una sfera di interessi (connessi alla caccia e alla tutela dell'ambiente: sentenza n. 4 del 2000), incentrata sul territorio locale, nella ripartizione per Province, ove la dimensione territoriale implica più ampie, e meno specifiche, esigenze di decentramento amministrativo". Da qui, discende l'illegittimità della disposizione regionale.

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

3.1. L'istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale

Con la sentenza n. 284, sono state sottoposte al vaglio della Corte costituzionale molteplici disposizioni della legge statale n. 107 del 2015, recante "Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti".
I principi espressi a riguardo dalla Consulta possono così essere riassunti.
In primis, la Corte ha affermato che "nel disporre che il dirigente scolastico, di concerto con gli organi collegiali, può individuare percorsi formativi e iniziative diretti all'orientamento e a garantire un maggiore coinvolgimento degli studenti, nonché la valorizzazione del merito scolastico e dei talenti, la norma in esame esprime un principio fondamentale rivolto direttamente alle istituzioni scolastiche autonome, in quanto fissa «criteri, obiettivi, direttive o discipline […] tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione» (sentenza n. 200 del 2009); di conseguenza, trattandosi di una disposizione legittimamente adottata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza a determinare i principi fondamentali in materia di «istruzione», non è necessario alcun coinvolgimento della Regione". In secondo luogo, la Consulta dichiara la non fondatezza di una q.l.c. dell'art. 1, comma

44, il quale affida al Ministero dell'istruzione il compito di definire l'offerta formativa dei percorsi di istruzione e formazione professionale, in quanto "La disposizione impugnata, infatti, è volta non tanto a regolare la materia, quanto a garantire agli allievi iscritti ai corsi delle istituzioni formative accreditate dalle Regioni pari opportunità rispetto agli studenti delle scuole statali. Essa, inoltre, richiama più volte il «rispetto delle competenze delle Regioni» e prevede che la definizione dell'offerta formativa dei percorsi di istruzione e formazione professionale da parte del Ministero avvenga, in ogni caso, «previa intesa in sede di Conferenza», scongiurando in tal modo qualsivoglia vulnus alle competenze della Regione".
Inoltre, le disposizioni in questione non si traducono "affatto nell'attribuzione, in capo all'ufficio regionale, della funzione di definire le reti, ma comporta(no) semplicemente che la costituzione della rete, soltanto promossa dall'ufficio scolastico regionale, debba comunque avvenire nel rispetto della normativa vigente, ed in particolare dell'art. 138, comma 1, lettere a) e b), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), che aveva delegato alle Regioni funzioni amministrative in materia di programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, oltre che di programmazione della rete scolastica; nonché dell'art. 3 del d.P.R. 18 giugno 1998 n. 233 (Regolamento recante norme per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche e per la determinazione degli organici funzionali dei singoli istituti, a norma dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59), ai sensi del quale «[i] piani di dimensionamento delle istituzioni scolastiche (…) sono definiti in conferenze provinciali di organizzazione della rete scolastica, nel rispetto degli indirizzi di programmazione e dei criteri generali, riferiti anche agli ambiti territoriali, preventivamente adottati dalle Regioni» (sentenza n. 34 del 2005). Secondo questa Corte, del resto, «proprio alla luce del fatto che già la normativa antecedente alla riforma del Titolo V prevedeva la competenza regionale in materia di dimensionamento delle istituzioni scolastiche, e quindi postulava la competenza sulla programmazione scolastica di cui all'art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998, è da escludersi che il legislatore costituzionale del 2001 abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita», sia pure soltanto sul piano meramente amministrativo (sentenza n. 200 del 2009)".
Pertanto, anche tale disposizione impugnata "non invade, perciò, la competenza delle Regioni a disciplinare l'attività di dimensionamento della rete scolastica sul territorio".

3.2. Tutela della salute

Con la decisione n. 161, viene in rilievo una disposizione regionale abruzzese per cui determinate strutture sanitarie e socio-sanitarie possono continuare ad erogare le stesse prestazioni fino al 31.12.2015 in attesa della puntuale ridefinizione della normativa regionale di conclusione della fase di accreditamento delle medesime, fermo restando l'obbligo del possesso dei requisiti strutturali ed organizzativi. La Presidenza del Consiglio ha impugnato tale disposizione in quanto tale proroga violerebbe l'art.117, terzo comma, Cost. per lesione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, stabiliti dall'art. 1, comma 796, lettera t), della legge n. 296 del 2006, secondo cui l'accreditamento provvisorio delle strutture sanitarie e socio sanitarie, diverse da quelle ospedaliere e ambulatoriali, che consente l'erogazione delle prestazioni, deve cessare entro il 31 ottobre 2014. La Corte rigetta tale prospettazione, e motiva nel solco della propria pregressa giurisprudenza. In particolare, "la disposizione regionale censurata detta una norma che attiene alla materia dell'accreditamento delle strutture sanitarie, riconducibile, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (ex multis, sentenze n. 132 del 2013, n. 292 e n. 260 del 2012), alla potestà legislativa

concorrente in materia di tutela della salute, che vincola le Regioni al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.".
Inoltre, prosegue la Corte, "in relazione allo specifico ambito dell'accreditamento delle strutture sanitarie, la giurisprudenza costituzionale si è già espressa nel senso di ritenere che il termine finale previsto dalla legislazione statale, all'art. 1, comma 796, lettera t), della legge n. 296 del 2006, per il passaggio dall'accreditamento provvisorio a quello definitivo, costituisce principio fondamentale della materia che le Regioni sono tenute a rispettare (ex multis, sentenze n. 292 e n. 260 del 2012). Questa stessa giurisprudenza, però, ha altresì sempre ribadito che il rispetto del principio fondamentale menzionato non esclude che possano essere fatte salve quelle situazioni eccezionali che si verificano in ambito regionale, non prevedibili da parte del legislatore statale nella determinazione del termine finale valevole come regola generale in tutto il territorio nazionale, dotate di caratteristiche tali da giustificare una legittima e ragionevole deroga in determinate regioni e per particolari strutture".
La Consulta ravvisa, nel caso di specie, l'eccezionalità della situazione, nonché i requisiti di eccezionale imprescindibilità delle prestazioni da garantire, concordata anche con lo Stato, e di ragionevole delimitazione temporale della proroga, rispetto alla scadenza del termine generale e osservanza dei requisiti strutturali e organizzativi. Da ciò consegue la possibilità di escludere che la disposizione regionale impugnata mascheri una sanatoria di irregolarità e disfunzioni all'interno della Regione, giudicata inammissibile. Secondo il giudice delle leggi, "essa configura, invece, un'ipotesi di legittima deroga al termine finale imposto dal legislatore statale per il passaggio dall'accreditamento provvisorio a quello definitivo delle strutture sanitarie, disposta dal legislatore regionale nel rispetto delle condizioni precisate dalla giurisprudenza di questa Corte".

3.3. Protezione civile

Con la sentenza n. 8, la Corte rigetta le doglianze regionali in merito ad alcune disposizioni statali per cui, nella fase successiva alla chiusura dello stato di emergenza, gli effetti degli atti risalenti alle cessate strutture commissariali sono imputati alle amministrazioni od enti ordinariamente competenti, a titolo di successione universale. In particolare, il giudice delle leggi afferma la ragionevolezza di tale successione in quanto "è pur vero (come deducono le ricorrenti) che gli atti dei commissari delegati a fronteggiare emergenze di protezione civile «possono qualificarsi come "atti dell'amministrazione centrale dello Stato […] finalizzati a soddisfare interessi che trascendono quelli delle comunità locali"» (così da ultimo, sentenza n. 159 del 2014). Vero è anche, però, che la funzione statale, che qui viene in rilievo, è una funzione temporanea, che si origina e si elide (nasce e muore) in ragione, rispettivamente, dell'insorgere e del cessare della situazione di emergenza. Essa è cioè solo e soltanto correlata allo stato di emergenza, rispetto al quale la Regione ordinariamente competente non è comunque estranea, giacché, nell'ambito dell'organizzazione policentrica della protezione civile, occorre che essa stessa fornisca l'intesa per la deliberazione del Governo e, dunque, cooperi in collaborazione leale e solidaristica".

3.3.1. La protezione civile e il governo del territorio

Con la decisione n. 282, la Corte ha riaffermato un principio già fermo in materia di interventi edilizi in zone sismiche: "la giurisprudenza costituzionale ha costantemente ricondotto disposizioni di leggi regionali che incidono sulla disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche all'ambito materiale del «governo del territorio» e a quello relativo alla «protezione civile» per i profili

concernenti «la tutela dell'incolumità pubblica» (sentenza n. 254 del 2010). In entrambe le materie, di potestà legislativa concorrente, spetta allo Stato fissare i principi fondamentali (tra le tante, sentenze n. 300 e n. 101 del 2013, n. 201 del 2012, n. 254 del 2010, n. 248 del 2009, n. 182 del 2006). La stessa giurisprudenza assegna inoltre valenza di «principio fondamentale» alle disposizioni contenute nel Capo IV della Parte II del d.P.R. n. 380 del 2001, intitolato «Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche», che prevedono adempimenti procedurali, quando questi ultimi rispondano a esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico.
La disciplina statale che rimette a decreti del Ministro l'approvazione delle norme tecniche per le costruzioni la cui sicurezza possa interessare la pubblica incolumità, da realizzarsi in zone dichiarate sismiche (artt. 83 e 84 del TUE), costituisce chiara espressione di un principio fondamentale, come tale vincolante anche per le Regioni. Il legislatore statale ha inteso dettare una disciplina unitaria a tutela dell'incolumità pubblica, con l'obiettivo di garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, un regime unico, valido per tutto il territorio nazionale, in un settore nel quale entrano in gioco valutazioni altamente tecniche.
Per le stesse ragioni, anche l'art. 88 del TUE – il quale riconosce soltanto al Ministro per le infrastrutture e i trasporti la possibilità di concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche di costruzione nelle zone considerate sismiche – esprime, secondo la giurisprudenza della Corte, un principio fondamentale della materia (sentenza n. 254 del 2010)".

3.4. Il governo del territorio

Nella sentenza n. 67, la Corte dichiara la non fondatezza di una q.l.c. concernente l'art. 17, comma 1, lettera b), del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, che prevede che "lo strumento urbanistico individua gli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione. Nelle more dell'attuazione del piano, resta salva la facoltà del proprietario di eseguire tutti gli interventi conservativi, ad eccezione della demolizione e successiva ricostruzione non giustificata da obiettive ed improrogabili ragioni di ordine statico od igienico sanitario". Tale disposizione, secondo le doglianze regionali, non lascerebbe alcuno spazio di manovra al legislatore regionale per il suo "carattere evidentemente dettagliato".
Secondo la Consulta, "come emerge dai lavori parlamentari relativi alla fase di conversione in legge del cosiddetto decreto "sblocca Italia", e come anche messo in luce dalla difesa dello Stato, la norma impugnata si propone espressamente di fornire una disciplina unitaria per quelle situazioni in cui lo strumento urbanistico locale identifichi gli edifici, insistenti su una determinata area, come non più compatibili con le linee programmatiche del Piano; in quel caso si stabilisce – con una prescrizione evidentemente "di principio" – che le amministrazioni comunali possano favorire, quale alternativa, anche economicamente preferibile rispetto all'espropriazione, «la riqualificazione delle aree attraverso forme di compensazione incidenti sull'area interessata e senza aumento della superficie coperta»".
Dunque, si tratta, secondo la Corte, "di un meccanismo riconducibile al sistema della cosiddetta "perequazione urbanistica", inteso a combinare, in contesti procedimentali di "urbanistica contrattata", il mancato onere per l'amministrazione comunale, connesso allo svolgersi di procedure ablatorie, con la corrispondente incentivazione al recupero, eventualmente anche migliorativo, da parte dei proprietari, del patrimonio immobiliare esistente: il tutto in linea con l'esplicito intento legislativo di promuovere la ripresa del settore edilizio senza, tra l'altro, aumentare, e anzi riducendo, il «consumo di suolo»".

Inoltre, aggiunge ancora la Corte, "tale quadro di riferimento è indubbiamente connesso alla competenza dello Stato a determinare «principi fondamentali» di settore (nella specie, perfettamente rispondenti anche all'esigenza di salvaguardare le attribuzioni legislative concorrenti delle Regioni e quelle amministrative degli enti territoriali minori. Resta pertanto inalterata l'attribuzione ai Comuni del compito di pianificazione urbanistica e di individuazione in concreto delle aree cui si riferisce l'intervento di risanamento, con l'adozione degli appositi strumenti di concertazione perequativa e di assenso alla realizzazione delle opere). Si inserisce qui la specifica e contestata previsione: secondo la quale, fino alla («nelle more dell'») attuazione del Piano – e, dunque, in via meramente transitoria, fintanto, cioè, che le amministrazioni competenti non provvedano come dovrebbero – ai proprietari degli immobili «resta salva» (espressione evidentemente ricognitiva di un potere già attribuito e non attributiva di una nuova facoltà) la possibilità di eseguire «tutti gli interventi conservativi» che non comportino la demolizione con successiva ricostruzione, a meno che quest'ultima non sia, poi giustificata «da obiettive ed improrogabili ragioni di ordine statico od igienico sanitario»".
Tale previsione è configurabile, secondo il giudice delle leggi, "in termini "di principio", coerente con la prospettiva coltivata dalla disposizione nel suo complesso: la quale, nel proporsi di evitare che, relativamente alle attività di risanamento urbanistico su tutto il territorio della Repubblica, possano determinarsi disparità di disciplina che, qua e là, vanifichino gli scopi perseguiti dallo Stato nell'interesse dell'intera comunità nazionale, si propone anche di evitare che l'eventuale inerzia delle amministrazioni locali, relativamente alla attuazione di «interventi di conservazione» del patrimonio edilizio esistente, impedisca comunque agli stessi proprietari degli immobili di esercitare – entro, com'è ovvio, i previsti limiti e, comunque, nell'osservanza dei diversi obblighi "pubblicistici" – scelte o facoltà direttamente connesse al proprio diritto dominicale".
Infine, con riguardo all'asserita coincidenza tra "l'autoapplicatività e l'autosufficienza" della disposizione impugnata e il suo carattere di norma di dettaglio, la Corte rileva che "esso appare non plausibile, posto che il presunto carattere "autoapplicativo" di una disposizione non implica affatto il carattere "di dettaglio" della medesima". Da ciò, consegue la declaratoria di non fondatezza della q.l.c. proposta.
Con la sentenza n. 231, il giudice delle leggi ha espresso una serie di principi, che sono ora enucleati. *In primis*, è stato ricordato come "secondo la giurisprudenza costituzionale, la definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia concorrente del «governo del territorio», vincolando la legislazione regionale di dettaglio (sentenza n. 303 del 2003; in seguito, sentenze n. 259 del 2014, n. 171 del 2012; n. 309 del 2011). Cosicché, pur non essendo precluso al legislatore regionale di esemplificare gli interventi edilizi che rientrano nelle definizioni statali, tale esemplificazione, per essere costituzionalmente legittima, deve essere coerente con le definizioni contenute nel testo unico dell'edilizia".
In secondo luogo, "«la disciplina delle distanze minime tra costruzioni rientra nella materia dell'ordinamento civile e, quindi, attiene alla competenza legislativa statale; alle Regioni è consentito fissare limiti in deroga alle distanze minime stabilite nelle normative statali, solo a condizione che la deroga sia giustificata dall'esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio. Dunque, se da un lato non può essere del tutto esclusa una competenza legislativa regionale relativa alle distanze tra gli edifici, dall'altro essa, interferendo con l'ordinamento civile, è rigorosamente circoscritta dal suo scopo − il governo del territorio − che ne detta anche le modalità di esercizio» (sentenza n. 6 del 2013; nello stesso senso, sentenze n. 134 del 2014 e n. 114 del 2012; ordinanza n. 173 del 2011)".
La Corte, poi, afferma la illegittimità di una norma che, "assoggettando a SCIA gli interventi di ristrutturazione edilizia con «contestuali modifiche all'esterno», si pone in evidente contrasto con

l'art. 10, comma l, lettera c), del TUE – costituente principio fondamentale della materia «governo del territorio» – il quale prevede che gli interventi di ristrutturazione edilizia comportanti modifiche «dei prospetti» sono assoggettati a permesso di costruire o a DIA alternativa (art. 22, comma 3, lettera a, del TUE). La modifica dei prospetti (ovvero, del fronte o della facciata) comporta infatti inevitabilmente una modifica «all'esterno» dell'edificio". Ancora in materia di SCIA, v. la sentenza n. 282.
Con riguardo alla materia del governo del territorio, rileva, poi, la decisione n. 49. In essa, è stato affermato che "è giurisprudenza pacifica che, nell'ambito della materia concorrente «governo del territorio», prevista dal comma in questione, i titoli abilitativi agli interventi edilizi costituiscono oggetto di una disciplina che assurge a principio fondamentale (sentenze n. 259 del 2014, n. 139 e n. 102 del 2013, n. 303 del 2003), e tale valutazione deve ritenersi valida anche per la denuncia di inizio attività (DIA) e per la SCIA che, seppure con la loro indubbia specificità, si inseriscono in una fattispecie il cui effetto è pur sempre quello di legittimare il privato ad effettuare gli interventi edilizi (sentenze n. 121 del 2014, n. 188 e n. 164 del 2012)".
Inoltre, la Corte aggiunge che, "peraltro, che tale fattispecie ha una struttura complessa e non si esaurisce, rispettivamente, con la dichiarazione o la segnalazione, ma si sviluppa in fasi ulteriori: una prima, di ordinaria attività di controllo dell'Amministrazione (rispettivamente nei termini di sessanta e trenta giorni); una seconda, in cui può esercitarsi l'autotutela amministrativa.
Non vi è dubbio, infatti, che anche le condizioni e le modalità di esercizio dell'intervento della pubblica amministrazione, una volta che siano decorsi i termini in questione, debbano considerarsi il necessario completamento della disciplina di tali titoli abilitativi, poiché la individuazione della loro consistenza e della loro efficacia non può prescindere dalla capacità di resistenza rispetto alle verifiche effettuate dall'Amministrazione successivamente alla maturazione degli stessi".
Secondo la Consulta, dunque, "la disciplina di questa fase ulteriore, dunque, è parte integrante di quella del titolo abilitativo e costituisce con essa un tutt'uno inscindibile. Il suo perno è costituito da un istituto di portata generale – quello dell'autotutela –che si colloca allo snodo delicatissimo del rapporto fra il potere amministrativo e il suo riesercizio, da una parte, e la tutela dell'affidamento del privato, dall'altra. Non è un caso, del resto, che è proprio a questa fase della formazione dei titoli in esame che il legislatore abbia dedicato la maggiore attenzione, ritornando più volte sull'argomento, al fine di pervenire ad un giusto equilibrio fra le esigenze di certezza delle situazioni giuridiche maturate a seguito della DIA e della SCIA e le ragioni di tutela dell'interesse pubblico urbanistico".
Da qui, ne discende che la disciplina in questione costituisce espressione di un principio fondamentale della materia «governo del territorio», con conseguente illegittimità costituzionale della normativa regionale impugnata.

3.5. Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia

Nella sentenza n. 101, viene in rilievo l'articolo 6, comma 1, della legge regionale della Lombardia n. 35/2014, per cui "la Giunta regionale, al fine di garantire la continuità della produzione elettrica e in considerazione dei tempi necessari […] per espletare le procedure di gara, può consentire, per le sole concessioni in scadenza entro il 31 dicembre 2017, la prosecuzione temporanea, da parte del concessionario uscente, dell'esercizio degli impianti di grande derivazione a uso idroelettrico per il tempo strettamente necessario al completamento delle procedure di assegnazione e comunque per un periodo non superiore a cinque anni, come previsto dall'articolo 12, comma 1, del D.lgs. 79 del 1999".

Tale disposizione violerebbe, secondo la difesa erariale, la competenza concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. La Corte rigetta la q.l.c. proposta, in quanto detto decreto n. 79/1999 "al comma 1 del suo art. 12, già, infatti, prevede che, per le concessioni idroelettriche scadenti entro il 31 dicembre 2017, la gara di evidenza pubblica per la nuova concessione possa essere differita ed indetta «entro due anni dalla data di entrata in vigore del [l'emanando] decreto [del Ministero dell'ambiente] di cui al comma 2». E, al successivo comma 8-bis dell'art. 12, il medesimo d.lgs. n. 79 del 1999 testualmente prevede che «Qualora alla data di scadenza di una concessione non sia ancora concluso il procedimento per l'individuazione del nuovo concessionario, il concessionario uscente proseguirà la gestione della derivazione, fino al subentro dell'aggiudicatario della gara, alle stesse condizioni stabilite dalle normative e dal disciplinare di concessione vigenti»". Per cui, prosegue la Corte, "è evidente che la Regione – disciplinando analoga ipotesi di prosecuzione dell'attività oggetto di concessione scaduta, «al fine di garantire la continuità della produzione elettrica» per i «tempi necessari […] per espletare le procedure di gara», ed assumendo la medesima data del 31 dicembre 2017 prevista dal legislatore statale, oltretutto al solo più riduttivo scopo di fissare il termine ultimo utile ai fini della proseguibilità delle gestioni antecedentemente scadute – non ha per alcun profilo deviato dal binario fissato dal legislatore statale, al quale si è invece sostanzialmente attenuta".

Con la sentenza n. 131, la Corte dichiara, per violazione della materia produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, l'illegittimità costituzionale di una norma abruzzese, nella parte in cui introduce l'art. 1.1 nella legge regionale 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale), che dispone che «[s]ulle opere per le quali è stata negata l'intesa, la soluzione per la quale è stata data la negazione sarà valutata e comparata entro sei mesi, di concerto con gli organi statali competenti e in ottemperanza al principio di leale collaborazione, con le soluzioni alternative elaborate dalla Regione al fine di scegliere la proposta che accolga nel modo più completo possibile le ragioni alla base della negazione e che abbia minore impatto ambientale e il più basso impatto sismico». Ricorda in tale sentenza la Consulta di aver "già avuto occasione di pronunciarsi su norme statali che disciplinano la realizzazione di infrastrutture energetiche, subordinandole all'intesa con le Regioni (fra esse lo stesso art. 1, comma 7, lettera n della legge n. 239 del 2004 su cui si è pronunciata la sentenza n. 117 del 2013), e le ha qualificate come norme recanti principi fondamentali della materia (con riguardo agli artt. 1, commi 7, lettera g, e 8, lettera b, numero 2, della medesima legge n. 239 del 2004 e all'art. 52-quinquies del d.P.R. n. 327 del 2001 il riferimento è alla sentenza n. 182 del 2013)".

Si tratterebbe, secondo la Corte, "di norme che ridefiniscono, «in modo unitario ed a livello nazionale, i procedimenti di localizzazione e realizzazione» delle opere, «in base all'evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario» (sentenza n. 119 del 2014), ma anche in relazione «ai criteri indicati dall'art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative, nonché al principio di leale collaborazione (ex plurimis, sentenze n. 331 del 2010, n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004)» (sentenza n. 182 del 2013). Il legislatore statale ha dunque preso atto dell'interferenza, negli ambiti considerati, di competenze dello Stato e delle Regioni e ha individuato «lo strumento per risolvere i possibili conflitti nell'atto maggiormente espressivo del principio di leale collaborazione» (sentenza n. 117 del 2013). Tale è l'intesa, costruita in modo da evitare, per quanto possibile, che la decisione sia adottata unilateralmente da una delle parti. La disciplina normativa di tutte le forme collaborative e dell'intesa stessa spetta al legislatore statale anche quando «la legge nazionale si debba limitare ai principi fondamentali, con riferimento all'energia» (sentenza n. 331 del 2010)".

A tal proposito, la Corte ha qui "precisato che «determinare le forme ed i modi della collaborazione, nonché le vie per superare l'eventuale stallo ingenerato dal perdurante dissenso tra le parti,

caratterizza, quale principio fondamentale, l'assetto normativo vigente e le stesse opportunità di efficace conseguimento degli obiettivi prioritari, affidati dalla Costituzione alle cure del legislatore statale» (sentenza n. 331 del 2010)". Pertanto, alla luce di quanto affermato, "la disposizione regionale impugnata, nella parte in cui definisce unilateralmente le modalità di superamento del dissenso regionale in ordine al raggiungimento dell'intesa necessaria allo svolgimento di attività inerenti alla realizzazione delle infrastrutture energetiche, vìola la competenza legislativa statale a stabilire i principi fondamentali nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., e contrasta con le esigenze unitarie, di cui all'art. 118, primo comma, Cost., sottese alla definizione dei procedimenti di localizzazione e realizzazione delle infrastrutture energetiche, con la conseguente compromissione del principio di buon andamento dell'amministrazione".

Con la sentenza n. 156, la Corte dichiara non fondata la q.l.c. proposta dallo Stato nei confronti di una disposizione della regione Toscana per cui spetta alla Giunta regionale stabilire con deliberazione: a) il numero massimo dei pozzi esplorativi da assentire; b) i criteri e i parametri per la loro corretta distribuzione sul territorio. Secondo tale norma, fino all'approvazione di tale provvedimento, sono sospesi i procedimenti per il rilascio dei permessi di ricerca e delle relative proroghe, degli atti di assenso per la realizzazione di pozzi esplorativi, nonché degli atti ad essi preordinati relativi all'alta ed alla media entalpia.

Tale norma, secondo il ricorrente, si porrebbe in contrasto con il termine massimo di novanta giorni fissato, per la conclusione del procedimento di autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, dall'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003; disposizione, questa, recante un principio fondamentale della materia, di competenza legislativa concorrente, della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». La Corte rigetta la questione affermando che "la disposizione invocata dal ricorrente a parametro interposto, stante il suo inequivoco tenore letterale, regola il procedimento di autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, ivi comprese le risorse geotermiche, non già il diverso procedimento volto al rilascio del permesso di ricerca di quest'ultime, cui si applica il più lungo (e non invocato) termine di duecentoquaranta giorni fissato dall'art. 9, comma 1, del d.P.R. 18 aprile 1994, n. 485 (Regolamento recante la disciplina dei procedimenti di rilascio di permesso di ricerca e concessione di coltivazione delle risorse geotermiche di interesse nazionale)".

Osserva la Corte che il ricorrente, consapevole della diversità dell'ambito oggettivo e delle finalità dei due procedimenti, sostenga che in campo geotermico vi sarebbe una stretta connessione tra la disciplina della ricerca e quella della coltivazione delle risorse, «considerato che il permesso di ricerca integra un antecedente logico ed un presupposto giuridico per il rilascio della concessione di coltivazione».

Se tale connessione è incontrovertibile, "ciò non toglie che i titoli in questione si ottengano all'esito di due diversi procedimenti, oggetto di differenti e specifiche disposizioni: il d.lgs. n. 22 del 2010, infatti, disciplina separatamente i procedimenti del permesso di ricerca (artt. 3-5) e della concessione di coltivazione (artt. 6-10), entrambi di competenza delle amministrazioni regionali (o degli enti da essi delegati)".

Sempre con riguardo alla localizzazione degli impianti energetici, rileva la decisione n. 249. In tale sentenza, la Consulta riafferma, invero, alcuni principi ormai fermi nella propria giurisprudenza, che "ha costantemente ritenuto che le disposizioni di leggi regionali relative alla localizzazione e alla realizzazione di impianti e centrali per lo svolgimento delle attività energetiche, anche se collocate in zone sismiche, vadano ricondotte alla competenza legislativa concorrente nelle materie della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (ex plurimis, sentenze n. 182 e n. 117 del 2013, n. 383 del 2005) e del «governo del territorio», parimenti rientranti nel terzo

comma dell'art. 117 Cost. (ex multis, sentenze n. 64 del 2013, n. 201 del 2012 e n. 254 del 2010)". Inoltre, la giurisprudenza ha anche "fissato il principio secondo cui, «in linea generale, è precluso alla legge regionale ostacolare gli obiettivi sottesi ad interessi ascrivibili alla sfera dei principi individuati dal legislatore statale, mentre, nello stesso tempo, lo Stato è tenuto a preservare uno spazio alle scelte normative di pertinenza regionale, che può essere negato soltanto nel caso in cui esse generino l'impossibilità, o comunque l'estrema ed oggettiva difficoltà, a conseguire i predetti obiettivi (sentenza n. 278 del 2010)» (sentenza n. 119 del 2014)".
Con riguardo alla rilevanza dell'intesa in tale materia, è proprio la centralità di questa, "quale espressione di leale collaborazione, esclude che ciascuna delle parti possa adottare misure che impediscano a priori il suo raggiungimento; cosicché questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di leggi regionali che stabilivano il divieto di localizzazione di impianti di compressione a gas in zone diverse da quelle individuate dalla Regione (sentenze n. 119 del 2014 e n. 182 del 2013)". Da ciò, discende, dunque, l'illegittimità della norma regionale.

3.6. Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario

Nel primo capitolo, si è in più punti rilevato come il coordinamento della finanza pubblica sia stato uno dei parametri costituzionali più invocati nell'ambito dei giudizi costituzionali in via principale e che, pertanto, ha occupato la Corte in misura rilevante.
Anzitutto, con la decisione n. 38, il giudice delle leggi ha analizzato la disposizione di cui all'art. 1, comma 1, lettera c) della legge delle regione Puglia n. 48 del 2014, per la quale, in materia di utilizzo dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, "gli enti gestori che non versano in stato di dissesto finanziario possono, in deroga alla legge 24 dicembre 1993, n. 560 (Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica), destinare una quota dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica al pagamento di imposte gravanti sugli immobili di loro proprietà, al fine di rispettare il vincolo del pareggio di bilancio".
La Corte richiama la disposizione di cui all'art. 3, comma 1, lett. a) del decreto legge n. 47 del 2014, che impone la destinazione esclusiva dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica al potenziamento o alla manutenzione straordinaria del patrimonio esistente, stabilendo che tale vincolo di destinazione esclusiva vada "considerato pertanto come l'espressione di un principio fondamentale nella materia del «coordinamento della finanza pubblica», con il quale il legislatore statale ha inteso stabilire una regola generale di uso uniforme delle risorse disponibili provenienti dalle alienazioni immobiliari": difatti, come affermato più volte nella propria pregressa giurisprudenza, "la circostanza che la norma si traduca, per gli enti pubblici ai quali il vincolo è imposto, in una prescrizione puntuale sull'uso delle risorse in oggetto non esclude, di per sé, il carattere di principio della norma stessa. Come questa Corte ha ripetutamente affermato (da ultimo, nella sentenza n. 153 del 2015), possono essere ricondotte nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica anche «norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali» (sentenza n. 237 del 2009; in precedenza, nello stesso senso, sentenza n. 417 del 2005), giacché «il finalismo» insito in tale genere di disposizioni esclude che possa invocarsi «la logica della norma di dettaglio» (sentenza n. 205 del 2013)". Conseguentemente, "riguardata dal punto di vista generale delle regole di finanza e contabilità pubblica, del resto, la previsione statale non è altro che espressione del generale principio secondo cui le dismissioni patrimoniali non possono essere impiegate per spese di natura corrente, fra le quali ricade anche il pagamento di oneri tributari. Infatti, l'impiego dei proventi di alienazioni per

spese correnti provoca un pregiudizio all'equilibrio finanziario e patrimoniale dell'ente che lo pratica, pari al valore della dismissione stessa". Dunque, la norma impugnata, consentendo agli enti di gestione di destinare parte dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica al diverso fine del pagamento di imposte gravanti sugli immobili di loro proprietà, contrasta, secondo la Corte, con il principio dettato dalla norma di riferimento e invade, in questo modo, la competenza concorrente dello Stato nella materia di coordinamento della finanza pubblica (nello stesso senso, v. la decisione n. 273).
Con la decisione n. 43, la Corte ha poi riaffermato un principio ormai acquisito nella propria giurisprudenza, in relazione all'impugnativa regionale di alcune disposizioni statali contenute nel decreto legge n. 66/2014. In particolare, "secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il legislatore statale, con una «disciplina di principio», può legittimamente «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; si veda anche la sentenza n. 417 del 2005). Questi vincoli, perché possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, devono riguardare «l'entità del disavanzo di parte corrente oppure – ma solo "in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale" – la crescita della spesa corrente». In altri termini, la legge statale può stabilire solo un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenze n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004; si vedano anche le sentenze n. 88 del 2006 e n. 449 del 2005)".
Nel caso di specie, e "a differenza di quanto è stato stabilito dall'art. 14, comma 4-ter, del medesimo d.l. n. 66 del 2014, non è riconosciuta la facoltà per la Regione di adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente, sicché l'art. 15, comma 1, oggetto del ricorso, quale che ne sia l'autoqualificazione adottata dal legislatore statale, non può essere ritenuto espressivo di un principio di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 139 del 2012)": da ciò, consegue la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione statale.
Con la medesima sentenza n. 43, poi, la Corte ricorda altresì che "gli interventi statali sull'autonomia di spesa delle Regioni sono consentiti, come principi di coordinamento della finanza pubblica, purché transitori, giacché in caso contrario essi non corrisponderebbero all'esigenza di garantire l'equilibrio dei conti pubblici in un dato arco temporale, segnato da peculiari emergenze, ma trasmoderebbero in direttive strutturali sull'allocazione delle risorse finanziarie di cui la Regione è titolare, nell'ambito di scelte politiche discrezionali concernenti l'organizzazione degli uffici, delle funzioni e dei servizi (sentenza n. 36 del 2004)". Dunque, nel caso in analisi, "il d.l. n. 66 del 2014 è intervenuto per correggere i conti pubblici con riferimento al periodo triennale inaugurato dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), ovvero, in linea di principio e salva espressa disposizione contraria, dal 2014 al 2016. Perciò questa Corte deve ripristinare la legalità costituzionale riconducendo la disposizione impugnata ad un corrispondente periodo transitorio di efficacia, visto che esso è connaturato alle caratteristiche dell'intervento legislativo in cui la norma è collocata, e si desume perciò direttamente ed inequivocabilmente da quest'ultimo". Pertanto, la Corte dichiara l'illegittimità della norma impugnata.
Nello stesso senso, la sentenza n. 64 ha dichiarato l'illegittimità di una norma statale in quanto prevedeva un limite alla spesa regionale sì complessivo, ma non transitorio. V., infine, anche la decisione n. 144.
Con la sentenza n. 65, la Corte ribadisce un principio emerso nella "legislazione della crisi", tale per cui, "la funzione di coordinamento finanziario prevale su tutte le altre competenze regionali, anche esclusive. Nella sentenza n. 250 del 2015, questa Corte ha precisato che l'incidenza dei principi

statali di coordinamento è legittima, sia sull'autonomia di spesa delle Regioni (già prima, 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)". Conseguentemente, l'eventuale impatto di disposizioni contenenti principi fondamentali in materia di finanza pubblica "sull'autonomia finanziaria delle Regioni si traduce in una «circostanza di fatto come tale non incidente sul piano della legittimità costituzionale» (sentenze n. 236 del 2013, n. 40 del 2010, n. 169 del 2007 e n. 36 del 2004)". V., in tal senso, anche la decisione n. 141.

Nel caso della sentenza n. 69, la regione ricorrente impugnava le disposizioni di cui all'art. 4, commi 1, 2, 3, 4 e 9 del decreto legge n. 133 del 2014, inerenti la programmazione di lavori pubblici e l'approvazione dei progetti a fini urbanistici ed espropriativi, riconducendole alla materia di potestà concorrente del governo del territorio. La Corte, viceversa, ritiene che "le norme in considerazione non appartengono all'ambito di competenza del «governo del territorio» bensì a quello del «coordinamento della finanza pubblica»". Ciò, in quanto "è proprio la finalità del coordinamento della finanza pubblica a collegare teleologicamente le norme impugnate: l'art. 4, comma 1, dispone infatti che le opere interessate allo sblocco procedurale sono quelle per le quali la problematica emersa attiene al mancato concerto tra amministrazioni interessate al procedimento amministrativo e per le quali è utile riconvocare la Conferenza di servizi ove si ritenga possibile assicurare un proficuo riesame dei pareri ostativi alla realizzazione dell'opera. Il comma 2 prevede peraltro che, in caso di mancato perfezionamento del procedimento in ragione di ulteriori difficoltà amministrative, è data facoltà di avvalersi dell'apposita cabina di regia istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. I commi 3, 4, 7 e 9 prevedono poi l'esclusione dai vincoli del patto di stabilità per le opere che dovessero superare positivamente il riesame in questione insieme alle modalità tecniche per assicurare tale obiettivo".

Di conseguenza, le norme impugnate "non hanno alcun effetto novativo nella materia del «governo del territorio» perché sono destinate a sbloccare le opere pubbliche già programmate e progettate (la cui procedura realizzativa era ferma al momento dell'adozione delle disposizioni censurate) solo nel caso in cui le problematiche emerse dovessero essere superate attraverso le procedure acceleratorie. Ciò senza che sia previsto alcun effetto sanante nel caso in cui dovessero eventualmente permanere, nelle fattispecie interessate, profili non conformi alle norme ambientali, urbanistiche e afferenti al governo del territorio".

Conclude la Corte, rigettando in definitiva la q.l.c. proposta, affermando che "la correlazione funzionale tra le disposizioni oggetto di impugnazione risponde dunque ad una scelta di politica economica nazionale, adottata per far fronte all'eccezionale emergenza finanziaria ed occupazionale che il Paese sta attraversando e si pone quindi come espressione del perseguimento di obiettivi di interesse generale" e che "detta correlazione, per la sua finalità e per la proporzionalità allo scopo che intende perseguire, risulta espressiva di un principio fondamentale della materia, di competenza concorrente, del «coordinamento della finanza pubblica». Come tale non è invasiva delle attribuzioni della Regione nella materia stessa, in quanto il finalismo della previsione normativa esclude che possa invocarsi nei suoi confronti la natura di norma di dettaglio (sentenze n. 205 e n. 63 del 2013)".

Nella sentenza n. 151, viene censurato l'art. 1, comma 435, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, per cui «la dotazione del Fondo di solidarietà comunale di cui al comma 380-ter dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, è ridotta di 1.200 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2015». Tale disposizione costituirebbe, secondo la regione ricorrente, una norma di dettaglio e non di principio, come tale illegittima in quanto in violazione della potestà legislativa concorrente regionale nell'ambito della suddetta materia. Secondo la Corte, viceversa, "detta disposizione esprime un principio generale del «coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma,

Cost.) finalizzato a specificare il ridimensionamento, sotto il profilo macroeconomico, delle risorse di pertinenza delle amministrazioni comunali".
Invero, "«[a]llo Stato spetta dunque anche determinare l'entità dei trasferimenti erariali e dei fondi che alimentano la finanza comunale e provinciale ed eventualmente anche di ridurli, naturalmente con il vincolo di assicurare a tutti gli enti territoriali, compresi quelli con minore capacità fiscale per abitante, risorse sufficienti a finanziare integralmente le funzioni loro attribuite, come previsto dall'art. 119, quarto comma, Cost.» (sentenza n. 82 del 2015)".
Con la decisione n. 160, la Corte riconduce (anche) alla materia in questione la disposizione che obbliga gli enti locali a partecipare agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei al fine di esercitare le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo. Secondo la Corte, tale disposizione trova fondamento nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica. Tale competenza "viene in rilievo con precipuo riguardo all'eventualità che i servizi in questione siano gestiti senza ricorrere al mercato. Infatti, l'art. 1, comma 609, della legge n. 190 del 2014 mira al conseguimento di risultati economici migliori nella gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica e, quindi, a un contenimento della spesa pubblica attraverso sistemi tendenzialmente virtuosi di esercizio delle relative funzioni. I dati prodotti dalla ricorrente a sostegno della tesi che la partecipazione obbligatoria degli enti locali agli ambiti territoriali ottimali sia più dispendiosa della soluzione basata sulla convenzione, sono risalenti nel tempo e riguardano un singolo settore, nonché un diverso assetto normativo. D'altra parte il rischio, paventato dalla Regione Veneto, che alcuni Comuni vogliano sottrarsi alla partecipazione agli enti di governo degli ambiti territoriali ottimali, è specificamente affrontato dalla disposizione censurata, mediante la previsione di poteri sostitutivi del Presidente della Regione, a proposito dei quali non sono formulate specifiche considerazioni critiche".
Da qui, la Corte desume che la norma censurata possa qualificarsi come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.
Con la decisione n. 183, la Consulta aggiunge un ulteriore tassello nell'individuazione dei principi fondamentali in materia, stabilendo che l'art. 15, comma 14, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, che prevede che la spesa per le richiamate prestazioni sia tagliata in misura percentuale fissa, in modo da ridurne l'importo annuo rispetto a quello consuntivato per il 2011. In particolare, essa stabilisce che, a decorrere dall'anno 2014, la spesa complessiva non possa superare il valore consuntivato nell'anno 2011, ridotto del 2 per cento. Ebbene, secondo la Corte, tale disposizione "può considerarsi espressione di un principio fondamentale in materia di «coordinamento della finanza pubblica», poiché riguarda «non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente» (ex plurimis, sentenze n. 218 e n. 153 del 2015, n. 289 del 2013, n. 69 del 2011) e lascia «ciascuna Regione […] libera di darvi attuazione […] in modo graduato e differenziato, purché il risultato complessivo sia pari a quello indicato nella legge statale» (ex plurimis, sentenza n. 211 del 2012)".

3.6.1. L'assunzione di nuovo personale

In materia di coordinamento della finanza pubblica in relazione all'assunzione di nuovo personale, viene in rilievo la decisione n. 143, in cui è impugnata una disposizione che pone divieti di spesa e di nuove assunzioni alle Province e alle Regioni a statuto ordinario. La norma, impugnata in quanto violerebbe la potestà legislativa della regione nella materia del coordinamento della finanza pubblica poiché asseritamente di dettaglio, è invece ritenuta compatibile a Costituzione in quanto "i

divieti di spesa e di nuove assunzioni, imposti alle Province delle Regioni a statuto ordinario dalla norma scrutinata, non sono, infatti, riconducibili, come si pretende dalla ricorrente, alla categoria delle «norme di dettaglio», poiché – nel contesto attuativo della riforma degli enti di area vasta operata dalla legge n. 56 del 2014 (in vista, peraltro, della futura soppressione delle stesse Province) – si innestano, viceversa, come «principi fondamentali», funzionali alla realizzazione di quel disegno riformatore".
La predisposizione dei vincoli di indebitamento in esame risponde, secondo la Corte, "all'obiettivo della realizzazione in concreto della finalità del coordinamento finanziario all'interno dell'avviato procedimento di progressiva e graduale estinzione dell'ordinamento e della organizzazione delle Province. E ciò, dunque, ne postula il "carattere generale" e la conseguente riconducibilità alla competenza dello Stato, il quale soltanto può legittimamente provvedere in modo uniforme per tutti gli enti interessati dalla riforma (sentenza n. 50 del 2015)".
Con la decisione n. 176, poi, viene in rilievo l'art. 1, comma 428, della legge n. 190 del 2014. In particolare, in tale sentenza, la Corte afferma che tale disposizione si pone "in linea con il riordino delle Province e delle Città metropolitane, disegnato dalla legge n. 56 del 2014, di cui questa Corte ha già ravvisato l'armonia con l'architettura costituzionale (sentenza n. 50 del 2015)".
Tale legge ha ridefinito, secondo la Consulta, "le funzioni fondamentali delle Province, in un'ottica di ridimensionamento delle stesse, e, conseguentemente, la legge di stabilità 2015 ha delimitato le risorse finanziarie e umane necessarie a consentire l'esercizio di tali funzioni. La riduzione del personale, contemplata dalla disposizione censurata, rientra, pertanto, nel richiamato progetto di riordino complessivo degli enti territoriali infraregionali e prescinde da ogni considerazione relativa al comportamento virtuoso o meno delle Regioni in merito al processo di riorganizzazione amministrativa (sentenza n. 159 del 2016, punto 7.5. del Considerato in diritto)".
Pertanto, la Corte esclude la fondatezza della questione in relazione al paventato pregiudizio per l'esercizio delle funzioni fondamentali, corrispondenti ai servizi essenziali.

3.6.2. 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. 266, vengono in rilievo alcune disposizioni di legge della regione Calabria che ostacolerebbero, a parere della difesa erariale, l'operato del Commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro, così confliggendo con l'art. 120, secondo comma, Cost. Inoltre, "le disposizioni censurate si porrebbero (…), ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con l'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», che vieta l'adozione da parte della Regione commissariata di nuovi provvedimenti, anche legislativi, che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro, e per conseguente contraddizione con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza e di tutela della salute".
La Corte, prima di dichiarare la fondatezza delle q.l.c. proposte, ricostruisce il quadro in relazione alle norme rilevanti e alla propria giurisprudenza: "la disciplina dei piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria è riconducibile a un duplice ambito di potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.: tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica (ex plurimis, sentenza n. 278 del 2014)". In particolare, la Corte ha affermato che "costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quanto stabilito dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, per cui sono vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli accordi previsti dall'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311,

recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti (da ultimo, sentenza n. 227 del 2015)". Prosegue, poi, aggiungendo che "tali accordi assicurano, da un lato, la partecipazione delle Regioni alla definizione dei percorsi di risanamento dei disavanzi nel settore sanitario e, dall'altro, escludono che la Regione possa poi adottare unilateralmente misure – amministrative o normative – con essi incompatibili (sentenza n. 51 del 2013). Qualora poi si verifichi una persistente inerzia della Regione rispetto alle attività richieste dai suddetti accordi e concordate con lo Stato, l'art. 120, secondo comma, Cost. consente l'esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo, al fine di assicurare contemporaneamente l'unità economica della Repubblica e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute (art. 32 Cost.). A tal fine il Governo può nominare un Commissario ad acta, le cui funzioni, come definite nel mandato conferitogli e come specificate dai programmi operativi (ex art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009), devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali – anche qualora questi agissero per via legislativa – pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 227 del 2015, n. 278 e n. 110 del 2014, n. 228, n. 219, n. 180 e n. 28 del 2013 e già n. 78 del 2011)".
Conseguentemente, la Consulta censura la disposizione regionale che prevede, a partire dall'esercizio finanziario 2015, misure di contenimento della spesa per il personale e per l'acquisto di beni e di servizi per gli enti sub-regionali, individuando i soggetti destinatari di tali misure ne «gli Enti Strumentali, gli Istituti, le Agenzie, le Aziende, le Fondazioni, gli altri enti dipendenti, ausiliari o vigilati dalla Regione, anche con personalità giuridica di diritto privato, la Commissione regionale per l'emersione del lavoro irregolare». Secondo il giudice delle leggi, "sebbene tra i soggetti destinatari di tali misure di contenimento delle spese non risultino esplicitamente menzionate le aziende e gli enti del servizio sanitario regionale, la formulazione della disposizione è di tale ampiezza da includerli, a prescindere dalla loro qualificazione giuridica".
Inoltre, "una disposizione siffatta interferisce inevitabilmente con i compiti attribuiti al Commissario ad acta, volti alla «razionalizzazione», oltre che al «contenimento», della spesa per il personale e per l'acquisto di beni e servizi in ambito sanitario. Né vale a escludere l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata la considerazione che essa si muove nella direzione della riduzione della spesa, in armonia con gli obiettivi perseguiti dal Commissario ad acta. A prescindere dal fatto che questa Corte ha ritenuto la sussistenza dell'illegittimità della legge regionale anche quando l'interferenza con i poteri del Commissario è meramente potenziale (sentenze n. 227 del 2015 e n. 110 del 2014), nel caso in esame l'azione richiesta al Commissario consiste non in un semplice contenimento quantitativo della spesa sanitaria, ma in una più complessa opera di razionalizzazione della stessa: un'opera che può implicare tagli, ma anche redistribuzioni delle risorse disponibili, secondo un disegno complessivo e organico. In tale articolato intervento il Commissario ad acta potrebbe essere ostacolato da una riduzione delle spese disposta dalla legge impugnata in modo del tutto disarmonico rispetto alle scelte commissariali".

4. Le competenze legislative. La potestà residuale regionale

Non numerose sono state le decisioni in cui sono state invocate voci competenziali di cui al quarto comma dell'articolo 117. Nondimeno, la Corte costituzionale, in tutti i casi qui esaminati, ha risolto le decisioni alla stregua di diversi parametri, nei cui relativi paragrafi la decisione è stata riportata.
Questo è il caso, ad esempio, della materia del trasporto pubblico locale, in relazione al canone della leale collaborazione (par. 16) o dell'organizzazione amministrativa degli enti locali in relazione all'esame delle decisioni relative alla cd. Legge Delrio (par. 2.6.1).

5. Le voci competenziali degli statuti speciali

Con la sentenza n. 51, la Corte costituzionale ha dichiarato illegittima una norma statale che estendeva anche alle province autonome l'obbligo di assegnare agli enti locali un termine per l'adesione agli enti di governo dell'ambito territoriale ottimale. In particolare, tale norma, contenuta nel decreto legge n. 133/2014, si è posta in contrasto con la competenza legislativa primaria della provincia autonoma di Trento in materia di «acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale» (art. 8, numero 17), «assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione mediante aziende speciali» (art. 8, numero 19), «urbanistica» (art. 8, numero 5) ed «opere idrauliche» (art. 8, numero 24), nonché competenza legislativa concorrente in tema di «utilizzazione delle acque pubbliche», «igiene e sanità» (art. 9, numeri 9 e 10).
In ragione di ciò, la normativa statale è stata dichiarata illegittima in quanto "tale sistema di attribuzioni – nell'esercizio delle quali la Provincia ha da tempo delineato il quadro organizzatorio del servizio idrico integrato provinciale, seguendo fra l'altro un modello non sovrapponibile a quello prefigurato dal legislatore statale – «"non è stat[o] sostituit[o] dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente", a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, considerato che "la suddetta riforma, in forza del principio ricavabile dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, non restringe la sfera di autonomia già spettante alla Provincia autonoma" (sentenza n. 357 del 2010)» (sentenza n. 233 del 2013".
Conseguentemente, "la disposizione impugnata – presupponendo l'applicazione del modello di gestione del servizio idrico integrato dettato dal d.lgs. n. 152 del 2006 anche sul territorio delle province autonome – ha senza dubbio invaso un ambito che è precluso all'intervento del legislatore statale in ragione delle richiamate competenze statutarie" non potendo, dunque, sottrarsi alla dichiarazione di incostituzionalità.

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

Con la sentenza n. 43, la Corte costituzionale torna a pronunciarsi sul canone di ragionevolezza, in relazione, in particolare, al numero di dipendenti pubblici. In questo caso, la Corte ha rigettato una doglianza regionale in quanto "in linea di principio il controllo di non manifesta irragionevolezza demandato a questa Corte non può basarsi sulla presunzione, ipotizzata dalla ricorrente, che un maggior numero di dipendenti pubblici sia inequivocabilmente il segno di una cattiva amministrazione, anziché, come è invece astrattamente possibile, di scelte politiche favorevoli all'espansione del settore pubblico, se non anche della necessità di far fronte ad un più ampio novero di funzioni e servizi da parte di alcune Regioni. Ove la spesa per i dipendenti fosse l'effetto di tali fenomeni, e dunque la spia di accresciute esigenze dell'amministrazione, non sarebbe manifestamente incongruo istituire un legame di proporzionalità diretta tra questa spesa e gli incarichi di consulenza, studio e ricerca".
Nella sentenza n. 65, invece, il canone di ragionevolezza viene invocato dalla regione Veneto avverso il comma 6 dell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, in materia di finanza pubblica. Tale disposizione concerne i criteri "sussidiari" (costituiti dal PIL regionale e dalla popolazione residente) ai quali lo Stato, in mancanza del raggiungimento dell'intesa tra le Regioni nei termini assegnati, potrebbe ricorrere per individuare autonomamente gli obiettivi di riduzione della spesa e i relativi ambiti e misure. Secondo la Corte, "una volta assicurato il coinvolgimento regionale –

attraverso l'attribuzione, in sede di autocoordinamento tra le Regioni, della possibilità, entro un termine, di un'autonoma individuazione della distribuzione anche territoriale del sacrificio e di una definizione degli importi delle riduzioni – non appare irragionevole, in caso di inutile decorso di quel termine, la previsione dell'applicazione, da parte statale, di idonei criteri sostitutivi". Ne consegue la non fondatezza della q.l.c. proposta dalla regione Veneto.
Con la sentenza n. 117, la Corte verifica la costituzionalità del comma 359 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, il quale prevede la riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 13, comma 12, della legge 11 marzo 1988, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato − legge finanziaria 1988). Tale ultima disposizione stabilisce, a sua volta, lo stanziamento, per capitale ed interessi, iscritto al capitolo n. 7304 dello stato di previsione dal Ministero dei trasporti, «[a]l fine di far fronte agli oneri derivanti dall'ammortamento dei mutui che le ferrovie in regime di concessione e in gestione commissariale governativa sono autorizzate a contrarre […]». La regione ricorrente lamenta, in particolare, "che la riduzione dell'autorizzazione di spesa, prevista dalla disposizione censurata, inciderebbe «retroattivamente» su impegni finanziari già assunti e determinerebbe un'irragionevole alterazione della programmazione già compiuta, cagionando la lesione del legittimo affidamento della Regione stessa e del principio di proporzionalità". La Corte rigetta la questione proposta, in quanto ritiene necessario adottare una diversa interpretazione rispetto a quella proposta dalla ricorrente. In particolare, "La delimitazione dell'ambito applicativo della contestata riduzione trova puntuale riscontro proprio nelle disposizioni che prevedono gli stanziamenti sui quali va ad incidere la riduzione stessa. La norma che scaturisce dalla disposizione impugnata e da quella da essa richiamata porta ad escluderne la riferibilità agli impegni finanziari già assunti. Infatti, la disposizione censurata individua l'oggetto della riduzione nello stanziamento previsto dall'art. 13, comma 12, della legge n. 67 del 1988, il quale si riferisce espressamente ai «mutui che le ferrovie in regime di concessione e in gestione commissariale governativa sono autorizzate a contrarre»".
Conseguentemente, "l'ambito applicativo della disposizione censurata va, dunque, delimitato alle sole risorse non impegnate, delle quali viene disposta una nuova programmazione per il conseguimento degli obiettivi di rilevanza nazionale; obiettivi che, nel caso in esame, sono costituiti da esigenze di contenimento della spesa pubblica. Tale interpretazione della disposizione censurata appare coerente con l'affermazione della stessa difesa statale laddove, a sostegno dell'infondatezza del ricorso, ha evidenziato che la riduzione riguarderebbe risorse destinate a copertura degli oneri relativi a mutui che le Regioni possono contrarre, con esclusione, quindi, di quelli relativi a mutui già contratti".
Da ciò, la Corte fa derivare l'infondatezza della q.l.c. proposta.

6.1. Il canone di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione

Non è infrequente che, nei ricorsi in via principale, sia invocato il canone di ragionevolezza applicato in combinato disposto con il buon andamento della pubblica amministrazione. La sentenza n. 64 ha dichiarato non fondata la q.l.c. proposta dalla regione Veneto in relazione ai parametri di cui agli articoli 3 e 97 Cost. avente ad oggetto una norma statale, l'art. 24, comma 4, lettera b) del decreto legge n. 64 del 2014 in materia di coordinamento della finanza pubblica allargata. Ciò in quanto "la facoltà di modulare discrezionalmente la riduzione della spesa, attribuita alle Regioni dalla norma impugnata, considerata nel suo complesso, consente non solo, come si è detto, di assicurare il rispetto, sotto tale aspetto, dell'autonomia finanziaria regionale, ma anche di escludere la violazione, con riguardo al profilo qui dedotto, dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione. Questa conclusione discende, in particolare, dalla

considerazione che, ogni qual volta una Regione ritenesse che l'applicazione delle norme che prevedono la riduzione dei canoni di locazione possa farla incorrere in «pericolose ed anti economiche risoluzioni dei contratti» o, comunque, comportare difficoltà nell'acquisizione della disponibilità degli immobili necessari allo svolgimento della propria attività istituzionale, essa potrà decidere, esercitando la citata facoltà, di non applicarle, così escludendo in radice ogni paventata conseguenza irragionevole o pregiudizievole del buon andamento della sua amministrazione".

7. Le confessioni religiose e la libertà religiosa

La sentenza n. 63 affronta la tematica relativa agli edifici di culto e alla libertà religiosa. In particolare, viene in rilievo la legge della regione Lombardia n. 12 del 2005 come modificata dalla legge n. 2 del 2015, in materia di "pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi". La sentenza, dopo aver svolto alcune premesse sui principi costituzionali in materia di libertà religiosa e di status delle confessioni religiose con e senza intesa con lo Stato, si pronuncia sulle varie questioni sollevate dal Governo.
In relazione alla materia di edilizia di culto, la Corte riconosce una "porzione" di competenza anche in capo alle regioni, attenendo tale materia al "governo del territorio". Nondimeno, "la valutazione sul rispetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni, richiede di tenere conto, oltre che dell'oggetto, anche della ratio della normativa impugnata e di identificare correttamente e compiutamente gli interessi tutelati, nonché le finalità perseguite (ex plurimis, sentenze n. 140 del 2015, n. 167 e n. 119 del 2014). Il legislatore regionale, nell'esercizio delle sue competenze, qual è quella in materia di «governo del territorio» che qui viene in rilievo, non può mai perseguire finalità che esorbitano dai compiti della Regione".
Dunque, "la legislazione regionale in materia di edilizia del culto «trova la sua ragione e giustificazione – propria della materia urbanistica – nell'esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi» (sentenza n. 195 del 1993). In questi limiti soltanto la regolazione dell'edilizia di culto resta nell'ambito delle competenze regionali".
Viceversa, prosegue la Corte, "non è, invece, consentito al legislatore regionale, all'interno di una legge sul governo del territorio, introdurre disposizioni che ostacolino o compromettano la libertà di religione, ad esempio prevedendo condizioni differenziate per l'accesso al riparto dei luoghi di culto. Poiché la disponibilità di luoghi dedicati è condizione essenziale per l'effettivo esercizio della libertà di culto, un tale tipo di intervento normativo eccederebbe dalle competenze regionali, perché finirebbe per interferire con l'attuazione della libertà di religione, garantita agli artt. 8, primo comma, e 19 Cost., condizionandone l'effettivo esercizio". Pertanto, viene dichiarata l'illegittimità delle norme regionali impugnate.
In un passaggio successivo, invece, la Consulta dichiara la compatibilità alla Costituzione e, in particolare, all'articolo 19 Cost., della disposizione per cui gli enti delle confessioni acattoliche devono stipulare una convenzione a fini urbanistici con il comune interessato e tali convenzioni devono prevedere espressamente la possibilità della risoluzione o della revoca, in caso di accertamento da parte del comune di attività non previste nella convenzione. La Corte dichiara l'infondatezza della questione affermando che "la disposizione impugnata consente di annoverare tra queste conseguenze, a fronte di comportamenti abnormi, la possibilità di risoluzione o di revoca della convenzione. Si tratta, con ogni evidenza, di rimedi estremi, da attivarsi in assenza di alternative meno severe", sostenendo, inoltre, che "il Comune dovrà in ogni caso specificamente considerare se, tra gli strumenti che la disciplina urbanistica mette a disposizione per simili

evenienze, non ve ne siano altri, ugualmente idonei a salvaguardare gli interessi pubblici rilevanti, ma meno pregiudizievoli per la libertà di culto, il cui esercizio, come si è detto, trova nella disponibilità di luoghi dedicati una condizione essenziale. Il difetto della ponderazione di tutti gli interessi coinvolti potrà essere sindacato nelle sedi competenti, con lo scrupolo richiesto dal rango costituzionale degli interessi attinenti alla libertà religiosa".
La disposizione, dunque, appare conforme a Costituzione in quanto soddisfa "il principio e il test di proporzionalità, che impongono di valutare se la norma oggetto di scrutinio, potenzialmente limitativa di un diritto fondamentale, qual è la libertà di culto, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti".

8. Il diritto all'educazione degli inabili (Art. 38 Cost.)

La decisione n. 275 è di quelle destinate a creare un rilevante precedente. In particolare, in tale decisione, la Corte costituzionale ha inteso eseguire un bilanciamento tra il diritto all'istruzione del disabile e la necessità degli equilibri finanziari.
La decisione ha origine da una disposizione abruzzese che prevede che per lo svolgimento del servizio di trasporto degli studenti portatori di handicap o di situazioni di svantaggio, che la Giunta regionale garantisce un contributo del 50% della spesa necessaria e documentata dalle Province solo «nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa».
La Consulta dichiara illegittima tale norma seguendo un ben preciso percorso argomentativo. Viene, anzitutto, precisato che "il diritto all'istruzione del disabile è consacrato nell'art. 38 Cost., e spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di esso, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale" e che "la natura fondamentale del diritto, che è tutelato anche a livello internazionale dall'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18, impone alla discrezionalità del legislatore un limite invalicabile nel «rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati» (sentenza n. 80 del 2010), tra le quali rientra il servizio di trasporto scolastico e di assistenza poiché, per lo studente disabile, esso costituisce una componente essenziale ad assicurare l'effettività del medesimo diritto".
Nella specie, secondo la Corte "il legislatore regionale si è assunto l'onere di concorrere, al fine di garantire l'attuazione del diritto, alla relativa spesa, ma una previsione che lasci incerta nell'an e nel quantum la misura della contribuzione, la rende aleatoria, traducendosi negativamente sulla possibilità di programmare il servizio e di garantirne l'effettività, in base alle esigenze presenti sul territorio".
Inoltre, "si deve ritenere che l'indeterminata insufficienza del finanziamento condizioni, ed abbia già condizionato, l'effettiva esecuzione del servizio di assistenza e trasporto come conformato dal legislatore regionale, violando in tal modo il precetto contenuto nell'art. 38, terzo e quarto comma, Cost. Tale effettività non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto, nel quadro dei compositi rapporti amministrativi e finanziari degli enti territoriali coinvolti. Difatti l'affidamento generato dalla previsione del contributo regionale condiziona la misura della disponibilità finanziaria della Provincia e degli altri enti coinvolti nell'assolvimento del servizio in questione".

In secondo luogo, secondo il giudice delle leggi, è proprio la legge di cui fa parte la norma impugnata a conformare in concreto le situazioni soggettive oggetto di assistenza (senza poi farne conseguire il necessario finanziamento per effetto del richiamato inciso riduttivo).
A tal proposito, la Corte ricorda di avere "già avuto modo di affermare che «in attuazione dell'art. 38, terzo comma, Cost., il diritto all'istruzione dei disabili e l'integrazione scolastica degli stessi sono previsti, in particolare, dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate)», la quale «attribuisce al disabile il diritto soggettivo all'educazione ed all'istruzione a partire dalla scuola materna fino all'università»; e che «la partecipazione del disabile "al processo educativo con insegnanti e compagni normodotati costituisce […] un rilevante fattore di socializzazione e può contribuire in modo decisivo a stimolare le potenzialità dello svantaggiato (sentenza n. 215 del 1987)"» (sentenza n. 80 del 2010)".
In conclusione, e molto emblematicamente, la Corte costituzionale afferma che "non può nemmeno essere condiviso l'argomento secondo cui, ove la disposizione impugnata non contenesse il limite delle somme iscritte in bilancio, la norma violerebbe l'art. 81 Cost. per carenza di copertura finanziaria. A parte il fatto che, una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali, è di tutta evidenza che la pretesa violazione dell'art. 81 Cost. è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio, sia con riguardo alla Regione che alla Provincia cofinanziatrice. È la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione".

9. L'obbligo di copertura finanziaria (art. 81, comma 3 Cost.)

Con la sentenza n. 183, la Corte ha valutato la legittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute nella legge n. 5/2015 della regione Basilicata, recante "legge di stabilità regionale 2015".
In particolare, l'art. 27 dispone che la Regione, a partire dall'anno 2014, riconosce ai Comuni che promuovono assunzioni in ruolo dei lavoratori impiegati in attività socialmente utili, nonché in lavori di pubblica utilità, un contributo pari ad euro 10.000,00. A tal fine stabilisce lo stanziamento annuo, per il triennio 2015-2017, di euro 100.000,00.
Tuttavia, secondo la Corte, "per l'anno 2016 il bilancio di previsione 2015, Missione 12, Programma 2, prevede uno stanziamento pari ad euro 40.000,00. Per l'anno 2017, invece, la posta risulta del tutto priva di stanziamento. Pertanto, «il combinato disposto dell[a] disposizion[e] impugnat[a] con i pertinenti stanziamenti di bilancio, assenti o incapienti, determina il difetto di copertura finanziaria e la conseguente illegittimità dell[a] stessa[a]» (sentenza n. 241 del 2013) per contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost.", dichiarando, così l'illegittimità della disposizione.
Allo stesso esito, la Consulta perviene con riferimento all'art. 61, il quale consente la stipula di convenzioni tra Giunta regionale e Centri di servizio i cui eventuali oneri potranno gravare su programmi cofinanziati da risorse comunitarie o, in generale, sulle risorse della programmazione regionale unitaria. La Corte ravvisa la fondatezza della questione, osservando che "l'indicazione del tutto generica e non analiticamente quantificata, sia degli oneri derivanti dalla nuova previsione legislativa, sia delle risorse destinate a farvi fronte, viola il principio, espresso dall'art. 81, terzo comma, Cost., secondo il quale «la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale» (ex plurimis, sentenza n. 70 del 2012)".
Viceversa, l'art. 29 viene ritenuto dalla Consulta esente da vizi. Tale disposizione autorizza la Giunta regionale a sottoscrivere quote consortili della Società Consorzio Aeroporto Salerno Pontecagnano s.c. a r.l. per un limite massimo di euro 280.000,00 per l'esercizio finanziario 2015,

di euro 300.000,00 per il 2016 e di euro 1.400.000,00 per il 2017. In particolare, "la norma impugnata, infatti, nel consentire la sottoscrizione di tali quote fino a un «limite massimo», deve essere interpretata nel senso di autorizzare tale spesa entro il massimo della copertura fornita, dovendo escludersi, viceversa, che essa comporti l'autorizzazione di un indebitamento". Da ciò, consegue, dunque, la dichiarazione di non fondatezza della questione.
Con riguardo al disposto di cui al comma 3 dell'art. 81 Cost., rileva, poi, la sentenza n. 279. La Presidenza del Consiglio dei Ministri aveva impugnato una disposizione della legge di bilancio del 2016 della regione Molise; in particolare, la difesa erariale si doleva che, con l'impugnato articolo, rubricato «Avanzo di amministrazione», "la Regione abbia iscritto nella parte attiva del bilancio somme indebitamente utilizzate per allargare la propria capacità di spesa, in tal modo pregiudicando l'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81, terzo e quarto comma, Cost. ed altresì violando l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. per essersi discostata, nell'allocazione di tali importi, dai modelli previsti dalla legislazione statale in tema di armonizzazione dei conti pubblici". La Corte dichiara l'illegittimità di tale disposizione e, consequenzialmente, all'intera legge di bilancio regionale. Anzitutto, la Corte ricorda la propria costante giurisprudenza, secondo cui la "«forza espansiva dell'art. 81, quarto [ora terzo] comma, Cost. nei riguardi delle fonti di spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse» (ex multis, proprio la sentenza n. 70 del 2012 richiamata dal Presidente del Consiglio dei ministri) costituisce una clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi di carattere finanziario con essa collidenti. Con riguardo all'art. 9 della legge reg. Molise n. 6 del 2016, la lesione congiunta agli equilibri di bilancio annuale e pluriennale si realizza attraverso le sue interrelazioni con le altre componenti di detti bilanci". In particolare, "tali interrelazioni possono essere così sintetizzate: a) impiego di un avanzo di amministrazione presunto per allargare, in assenza dei presupposti normativi, la possibilità di spesa, destinando, tra l'altro, non meglio identificate «economie di spesa su fondi vincolati», ed indebita utilizzazione di tale avanzo in concomitanza all'applicazione pro rata (artt. 10 e 11 della medesima legge regionale) di due disavanzi già accertati in precedenti esercizi, il cui ripiano è stato deliberato rispettivamente in nove e ventinove anni; b) non corretta contabilizzazione del «Fondo crediti di dubbia esigibilità» che, in tal modo, consente, anziché impedire, la spendita di risorse di incerta realizzazione; c) mancata esposizione e sterilizzazione delle anticipazioni di liquidità, acquisite nel 2013 e nel 2014 per un ammontare complessivo pari ad euro 71.745.187,00, ai sensi degli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013 e successive modifiche ed integrazioni, nonché mancata copertura per l'intero triennio del pagamento della quota interessi e della quota capitale di dette anticipazioni".
Ma, come anticipato, la Consulta non si è limitata, in tale caso, a dichiarare l'illegittimità dell'articolo impugnato, che, viceversa, inficia l'intera legge. Invero, "in considerazione della inscindibile connessione esistente tra la norma impugnata e la struttura dei bilanci annuale e pluriennale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 deve estendersi in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), alla legge reg. Molise n. 6 del 2016 nelle parti in cui: a) è autorizzata la spendita dell'avanzo di amministrazione presunto di cui all'art. 9; b) non sono state sterilizzate le anticipazioni di tesoreria di cui agli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013; c) non è stata prevista la copertura delle rate in quota capitale ed interessi delle anticipazioni stesse. In base al principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, il quale «consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (sentenza n. 250 del 2013), la Regione Molise dovrà assumere appropriati provvedimenti di carattere finanziario, in ordine alla cui concreta configurazione la perdurante discrezionalità del legislatore regionale sarà limitata dalla priorità dell'impiego delle risorse disponibili per i doverosi provvedimenti di riequilibrio precedentemente individuati (in senso conforme sentenze nn. 266 e 250 del 2013)".

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

Con la sentenza n. 20, la Corte costituzionale ha riaffermato alcuni principi già noti nella propria giurisprudenza in materia di spoils system. In particolare, in tale decisione la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione abruzzese che prevedeva che le nomine degli organi di vertice di amministrazione e di controllo degli enti dipendenti dalla Regione che hanno una durata massima effettiva pari a quella della legislatura regionale decadono all'insediamento del Consiglio regionale rinnovato dopo le elezioni, salvo conferma. In proposito, "questa Corte ha più volte affermato (sentenze n. 228 del 2011; n. 224 del 2010; n. 390 e n. 352 del 2008; n. 104 e n. 103 del 2007) l'incompatibilità con l'art. 97 Cost. di meccanismi di decadenza automatica, o del tutto discrezionale, dovuta a cause estranee alle vicende del rapporto d'ufficio e sganciata da qualsiasi valutazione concernente i risultati conseguiti, qualora tali meccanismi siano riferiti – non già al personale addetto ad uffici di diretta collaborazione con l'organo di governo (sentenza n. 304 del 2010) o a figure apicali, per le quali risulti decisiva la personale adesione agli orientamenti politici di chi le abbia nominate (sentenza n. 34 del 2010) – bensì ai titolari di incarichi dirigenziali che comportino l'esercizio di funzioni amministrative di esecuzione dell'indirizzo politico (sentenza n. 124 del 2011), anche quando tali incarichi siano conferiti a soggetti esterni (sentenze n. 246 del 2011, n. 81 del 2010 e n. 161 del 2008)".
In proposito, "in applicazione di tali principi, è stata ripetutamente affermata, ad esempio, l'illegittimità costituzionale di norme regionali che prevedevano la decadenza automatica di figure quali i direttori generali delle aziende sanitarie locali (sentenze n. 27 del 2014; n. 152 del 2013; n. 228 del 2011; n. 104 del 2007), o anche di altri enti regionali (sentenza n. 34 del 2010), considerato che essi costituiscono figure tecnico-professionali, incaricate non di collaborare direttamente al processo di formazione dell'indirizzo politico, ma di perseguire gli obiettivi definiti dagli atti di pianificazione e indirizzo degli organi di governo della Regione. Nel giudicare illegittima la decadenza automatica di tali figure apicali all'avvicendarsi degli organi politici, la Corte ha dato rilievo al fatto che le relative nomine richiedano il rispetto di specifici requisiti di professionalità, che le loro funzioni abbiano in prevalenza carattere tecnico-gestionale, e che i loro rapporti istituzionali con gli organi politici della Regione non siano diretti, bensì mediati da una molteplicità di livelli intermedi".
È tale il caso di specie, per cui il Direttore di «Abruzzo-Lavoro» (la figura scatenante il giudizio *a quo*) "era figura tecnico-professionale, titolare di funzioni prevalentemente organizzative e gestionali, responsabile del perseguimento di obiettivi definiti in appositi atti di pianificazione e indirizzo, deliberati dagli organi di governo della Regione; non era collegato a tali organi da relazioni istituzionali così immediate da rendere determinante la sua consonanza agli orientamenti politici degli stessi. Pertanto, tale figura non rientrava tra quelle alle quali potessero, o possano, alla luce dei principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, applicarsi meccanismi di decadenza automatica, senza violare i principi di cui all'art. 97 Cost.".
Con la sentenza n. 248, poi, la Corte riafferma "che la regola costituzionale della necessità del pubblico concorso per l'accesso alle pubbliche amministrazioni va rispettata anche da parte di disposizioni che regolano il passaggio da soggetti privati ad enti pubblici (ex multis, sentenze n. 7 del 2015, n. 134 del 2014, n. 227 e n. 167 del 2013, n. 62 del 2012, n. 299 e n. 52 del 2011, n. 267 del 2010, n. 190 del 2005)". Nel caso di specie, la disposizione calabrese censurata prevedeva che, nel caso di volontario scioglimento di una o di tutte le Associazioni di Divulgazione Agricola, il personale, unitamente alle attrezzature delle UDA di competenza, è assegnato ad altra Associazione di Divulgazione Agricola in grado di proseguire l'attività che ne abbia fatto specifica richiesta,

oppure rientra nella competenza gestionale della Regione Calabria. Secondo la Corte, tale norma avrebbe violato l'art. 97 Cost., in quanto "da un lato è pacifica la natura privatistica delle associazioni di divulgazione agricola menzionate dalla norma stessa, dall'altro l'art. 10, comma 2, della legge reg. Calabria n. 19 del 1999 (come interpretato autenticamente dall'art. 42, comma 4, della legge regionale n. 15 del 2008) dispone il subingresso della Regione Calabria nel rapporto di lavoro fra le associazioni di divulgazione agricola sciolte e i loro dipendenti, senza alcuna forma di selezione concorsuale, e non indica alcuna specifica esigenza di interesse pubblico che giustifichi la deroga all'art. 97, quarto comma, Cost., non potendo bastare a tale fine, secondo la giurisprudenza costituzionale, né l'interesse alla difesa dell'occupazione, né quello ad avere il personale necessario allo svolgimento delle funzioni spettanti alle disciolte associazioni (sentenze n. 7 del 2015, n. 134 del 2014, n. 227 del 2013, n. 52 del 2011, n. 267 del 2010, n. 190 del 2005)".
Nello stesso senso, v. anche la decisione n. 269.

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

Nella sentenza n. 39 viene in rilievo una norma di legge della regione Marche che prevede che il Comune, sulla base di quanto stabilito nel regolamento attuativo, definisce le condizioni, le procedure e i criteri per il rilascio delle autorizzazioni e i criteri e le modalità per l'apertura, il trasferimento e l'ampliamento dell'esercizio di vendita della stampa quotidiana e periodica, a seguito di confronto con le organizzazioni delle imprese del commercio, del turismo e dei servizi maggiormente rappresentative a livello regionale, le associazioni dei consumatori iscritte al registro regionale, nonché le organizzazioni dei lavoratori del settore maggiormente rappresentative a livello regionale. Ciò, secondo la difesa erariale, contrasterebbe con la direttiva europea n. 2006/123/CE in materia di liberalizzazione nell'esercizio delle attività commerciali. La Corte, tuttavia, rigetta l'impugnativa in quanto "In nessun modo la legge regionale prefigura la possibilità che i soggetti indicati possano interferire, invece, con le determinazioni spettanti alle autorità competenti in ordine alle singole domande di autorizzazione; ciò che sarebbe vietato dall'art. 14, numero 6), della direttiva comunitaria n. 2006/123/CE. Così interpretata, la previsione regionale non introduce, dunque, alcuna ulteriore limitazione all'accesso all'esercizio dell'attività commerciale, né si pone in contrasto con il divieto disposto dalla citata direttiva comunitaria".
La sentenza n. 242, invece, dichiara la non fondatezza di una q.l.c. proposta dal Governo nei confronti di una norma regionale veneta che demanda alla Giunta regionale il compito di registrare e promuovere i marchi collettivi di qualità, di proprietà della Regione, istituiti ai sensi delle vigenti leggi nazionali e regionali, per valorizzare il «patrimonio produttivo e culturale nonché i prodotti di qualità del territorio veneto», e dispone a tal fine uno stanziamento di fondi.
La Corte ricorda di avere "ripetutamente affermato che è preclusa alla legge regionale l'istituzione di marchi che attestano contestualmente la qualità e l'origine geografica di prodotti, perché essi possono produrre effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci (sentenze n. 66 del 2013, n. 191 e n. 86 del 2012, e n. 213 del 2006), in contrasto con quanto ritenuto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea".
Nondimeno, come messo in luce anche dalla difesa della Regione Veneto, "la disposizione censurata non ha per oggetto l'istituzione di tali marchi. Essa, invece, nel presupposto che dei marchi di qualità, relativi al patrimonio produttivo e culturale della Regione, siano già stati istituiti «ai sensi delle vigenti leggi nazionali e regionali», si limita ad attribuire alla Giunta il compito di curarne la registrazione e la promozione, e a reperire le risorse economiche a ciò necessarie. L'eventuale contrasto del marchio con la normativa europea e gli eventuali effetti restrittivi sulla

libera circolazione delle merci, se esistenti, sarebbero perciò da imputare alla legislazione sulla cui base lo stesso è stato istituito e non alla norma oggetto del ricorso".
Inoltre, aggiunge la Corte, tale legislazione "cade su marchi di qualità volti a valorizzare il patrimonio produttivo e culturale del Veneto, indipendentemente dall'esistenza negli stessi di un'indicazione di provenienza geografica, perciò non c'è ragione di ritenere che i marchi ai quali la disposizione impugnata è destinata ad applicarsi siano stati istituiti in violazione della normativa europea, pur dovendosi ribadire che questo profilo riguarda le leggi sulla cui base è avvenuta l'istituzione e non l'art. 49 impugnato".

12. La potestà regolamentare, (Art. 117, comma 6, Cost.)

Nella sentenza n. 284, avente ad oggetto numerose disposizioni della legge n. 107 del 2015, la Corte esprime un principio anche in materia di potestà regolamentare ex art. 117, comma 6, Cost. In particolare, viene affermato che l'art. 117, sesto comma, Cost. "preclude allo Stato, nelle materie di legislazione concorrente, non già l'adozione di qualsivoglia atto sub-legislativo, come assume la Regione, bensì dei soli regolamenti, che sono fonti del diritto, costitutive di un determinato assetto dell'ordinamento. Viceversa, la giurisprudenza di questa Corte ha già identificato nelle linee guida atti esecutivi, secondo alcuni di alta amministrazione, che, in particolari circostanze, «vengono strettamente ad integrare la normativa primaria che ad essi rinvia», affidando loro quelle specificazioni dei suoi principi, di cui esige un'applicazione uniforme (sentenza n. 11 del 2014). Sovente esse implicano conoscenze specialistiche proprie del settore ordinamentale in cui si innestano, e per tale caratteristica mal si conciliano con il diretto contenuto dell'atto legislativo".

13. L'allocazione delle funzioni amministrative (ex art. 118, Cost.)

Con la decisione n. 252, la Corte rigetta la q.l.c. proposta dal Presidente del Consiglio verso alcune disposizioni di una legge della Sardegna per violazione della voce competenziale ripartita in materia di protezione civile. La Corte motiva tale infondatezza, riconoscendo l'erronea riconduzione delle norme a tale materia: "il ricorso presentato per asserita lesione dell'art. 117, terzo comma, Cost., non è fondato, giacché legittimamente può la legge della Regione Sardegna decidere come allocare le funzioni di protezione civile tra i suoi enti locali e, come accaduto nel caso in esame, "spostare" tali funzioni dal livello provinciale a quello regionale e/o comunale. Ciò, del resto, avviene in una materia, quale la protezione civile, rispetto alla quale la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato – anche prima della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione – che il legislatore statale, con la legge n. 225 del 1992, ha rinunciato ad un modello centralizzato, optando per una «organizzazione diffusa a carattere policentrico» (sentenze n. 323 e n. 32 del 2006, n. 327 del 2003 e n. 418 del 1992), in cui ampio spazio è concesso alla discrezionalità delle Regioni".
Piuttosto, "nelle materie di potestà legislativa concorrente, secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'allocazione delle funzioni amministrative non spetta, in linea di principio – in assenza, cioè, di specifiche ragioni che rendano evidente la necessità di considerare l'attribuzione della funzione ad un determinato ente locale come rispondente ad un principio fondamentale – allo Stato, bensì alla Regione, la quale può, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, trattenere a sé la funzione ovvero attribuirla ad un diverso livello di governo (sentenze n. 32 del 2006, n. 384, n. 378 e n. 336 del 2005). E nulla, peraltro, impedirebbe allo Stato di lamentare la lesione, non già dell'art. 117, terzo comma, Cost., come avvenuto in questo caso, ma dell'art. 118, primo comma, Cost., qualora ritenesse che – in materie che alla competenza delle Regioni ad

autonomia speciale spettino non già per decisione dello statuto ma in virtù della ricordata clausola di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 (sentenza n. 236 del 2004) – la scelta del livello di governo a cui la legge regionale affida le funzioni amministrative non risponda proprio ai ricordati principi di sussidiarietà, differenziazione o adeguatezza (sentenze n. 144 del 2014, n. 235 del 2009, n. 238 del 2007, n. 196 e n. 43 del 2004)". Da ciò, la Corte fa discendere l'infondatezza della questione.

14. L'attrazione in sussidiarietà

Con la decisione n. 7, la Corte ha dichiarato l'illegittimità di alcune norme statali per non aver assicurato alle regioni "l'adeguato spazio partecipativo". In particolare, nel ribadire la propria pregressa giurisprudenza in materia di sussidiarietà (il richiamo è alle sentenze n. 303 del 2003 e 6 del 2004), la Consulta afferma che "per conseguire la «codeterminazione» dell'atto (sentenza n. 378 del 2005), la Regione deve essere posta su un piano paritario con lo Stato, con riguardo all'intero fascio di interessi regionali su cui impatta la funzione amministrativa. I commi 2 e 4 dell'art. 1 del d.l. n. 133 del 2014 vanno perciò dichiarati costituzionalmente illegittimi, nella parte in cui non prevedono che l'approvazione dei progetti avvenga d'intesa con la Regione interessata".
Con la decisione n. 110 (richiamata anche dalla decisione n. 154), viene in rilievo l'art. 37, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, il quale "prevede che «i gasdotti di importazione di gas dall'estero, i terminali di rigassificazione di GNL, gli stoccaggi di gas naturale e le infrastrutture della rete nazionale di trasporto del gas naturale, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse rivestono carattere di interesse strategico e costituiscono una priorità a carattere nazionale e sono di pubblica utilità, nonché indifferibili e urgenti ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327»". Secondo le regioni ricorrenti, tale disposizione violerebbe i principi elaborati dalla Consulta in tema di chiamata in sussidiarietà. La Corte rigetta la q.l.c. affermando che "quanto al «carattere di interesse strategico» attribuito alle infrastrutture citate – unico profilo oggetto d'impugnazione – deve, innanzitutto, escludersi che tale attribuzione sia assimilabile, quanto a contenuto ed effetti, a quella già disciplinata nella cosiddetta "legge obiettivo" (legge 21 dicembre 2001, n. 443, recante «Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive», le pertinenti disposizioni della quale, peraltro, sono ora oggetto della legge delega 28 gennaio 2016, n. 11, recante «Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure di appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture», che indica, tra gli altri, quale criterio direttivo, il loro espresso superamento). Infatti, in base alle disposizioni della "legge obiettivo", il coinvolgimento delle Regioni interessate è previsto, sia in sede di programmazione, mediante lo strumento dell'intesa attinente alla stessa individuazione delle infrastrutture, pubbliche e private, e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare, sia nella successiva fase di approvazione dei relativi progetti nell'ambito del Comitato interministeriale per la programmazione economica, allargato ai Presidenti delle Regioni interessate".
È, in particolare, tale duplice forma di partecipazione delle Regioni che ha consentito alla Corte, "di ritenere rispettata la sfera di attribuzioni costituzionali delle Regioni, pur in presenza di una legge statale che, in materia di competenza concorrente, ha conferito rilevanti funzioni amministrative allo Stato. Nulla di tutto ciò viene, in ogni caso, in questione con l'art. 37, comma 1, del d.l. n. 133

del 2014, come convertito. Secondo modalità assai diverse da quelle appena descritte, la disposizione impugnata attribuisce direttamente il «carattere di interesse strategico» a tutte le categorie di infrastrutture indicate al suo primo comma. Non è, infatti, prevista una procedura per l'individuazione, nell'ambito della categoria di riferimento, delle specifiche strutture da definirsi strategiche. Né, ed è ciò che più conta, l'attribuzione del carattere di interesse strategico risulta strumentale ad una attività di programmazione e progettazione, in funzione della realizzazione di specifiche infrastrutture rientranti in ciascuna delle categorie".
Sicché, è d'obbligo, secondo la Corte "concludere che l'art. 37, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, né può sostituirsi alla ricordata disciplina della "legge obiettivo", né può ambire a produrre effetti comparabili".
Prosegue la Consulta affermando che " è essenziale osservare che la disposizione impugnata non modifica – né espressamente, né implicitamente – le singole discipline di settore, dettate per la localizzazione, la realizzazione ovvero l'autorizzazione all'esercizio di ciascuna delle categorie di infrastrutture in essa elencate" e che, dunque, "In definitiva, l'attribuzione di «carattere di interesse strategico» contenuta nell'art. 37, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito – da ritenere espressione normativa di un indirizzo volto a fornire impulso e rilievo allo sviluppo energetico nazionale – deve essere collocata e interpretata alla luce delle specifiche discipline che regolano localizzazione, realizzazione e autorizzazione all'attività, per ciascuna delle infrastrutture elencate dalla disposizione impugnata, la quale, così interpretata, non reca perciò alcuna lesione alle attribuzioni costituzionali regionali".
Da ciò deriva la non fondatezza delle censure proposte dalla parte ricorrente.
Nella sentenza n. 142, la Corte valuta la legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 552, lettera a), della legge n. 190 del 2014. Tale disposizione include – fra le infrastrutture e gli insediamenti strategici, ai fini dell'approvvigionamento petrolifero, la cui realizzazione è sottoposta ad autorizzazione del Ministero della sviluppo economico, d'intesa con la Regione interessata – le opere necessarie al trasporto, allo stoccaggio, al trasferimento degli idrocarburi in raffineria, le opere accessorie, i terminali costieri e le infrastrutture portuali strumentali allo sfruttamento di titoli concessori, comprese quelle localizzate al di fuori del perimetro delle concessioni di coltivazione. La regione ricorrente impugna la norma in questione (anche) per violazione dei canoni relativi alla chiamata in sussidiarietà. La Corte rigetta la questione ricordando anzitutto che "al fine di scrutinare la legittimità costituzionale di questa previsione, è perciò necessario stabilire se «la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata» e «non risulti affetta da irragionevolezza» (sentenza n. 303 del 2003), posto che l'ulteriore condizione, relativa all'intesa con la Regione interessata, è pacificamente osservata". Posto ciò, la Consulta prosegue stabilendo che "la ricorrente si limita a dedurre che difetta di proporzionalità la scelta di uniformare, nel senso indicato, il regime degli stabilimenti, dei depositi e degli impianti a quello di «qualunque opera» che «ricada "al di fuori del perimetro delle concessioni"», e la censura è priva di fondamento. Deve infatti riconoscersi che la norma impugnata, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, istituisce un rapporto di strumentalità tra le opere che individua e quelle già qualificate come strategiche, rispetto alle quali le prime si pongono in funzione servente, nè si può dire che la scelta del legislatore statale sia stata arbitraria, o che la sola circostanza che le opere in questione possono ricadere al di fuori delle aree oggetto di concessione sia determinante per escludere la priorità dell'interesse statale all'accentramento della funzione amministrativa. Se quest'ultimo si giustifica per determinate attività che costituiscono il fulcro dell'indirizzo politico in tema di energia, non può considerarsi irragionevole o sproporzionata la decisione di adottare un analogo accentramento per quanto rispetto a tali attività costituisce un indispensabile presupposto".
Conseguentemente, viene dichiarata la non fondatezza della q.l.c. proposta.

15. 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 quanto esposto nei successivi paragrafi.

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

Nella sentenza n. 155, la Corte rileva come l'art. 1, comma 122, della legge n. 190/2014 provveda alla copertura finanziaria degli incentivi per le assunzioni di lavoratori a tempo indeterminato, di cui ai precedenti commi, attraverso la riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie, originariamente destinate agli interventi del Piano di azione coesione, che risultino non ancora impegnate alla data del 30 settembre 2014. Tale norma violerebbe, a parere della regione ricorrente, l'art. 119, comma 5, Cost., in quanto non consentirebbe che le risorse destinate al finanziamento degli incentivi per le assunzioni a tempo indeterminato siano indirizzate a favore dei medesimi territori sottoutilizzati, e con la medesima percentuale di riparto prevista per il Fondo per lo sviluppo e la coesione (80 per cento per le aree del Mezzogiorno e 20 per cento per le aree del Centro-Nord). La Corte "in riferimento ad analoga censura mossa dalla medesima ricorrente, ha già chiarito che «quel criterio percentuale […] non ha alcun valore costituzionale, neppure indiretto. Ne deriva che leggi ordinarie successive ben possono modificare le disposizioni che disciplinano la destinazione del Fondo, anche ripartendone diversamente le risorse, ovvero non applicando alcuna percentuale di riparto, come peraltro lo stesso decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 (Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42) lascia intendere, allorché stabilisce che "La programmazione degli interventi finanziati a carico del Fondo di cui al presente articolo è realizzata tenendo conto della programmazione degli interventi di carattere ordinario" (art. 4, comma 3, ultimo periodo)» (sentenza n. 196 del 2015).
Alla medesima conclusione non può che pervenirsi con riguardo alla destinazione delle risorse del Fondo di rotazione, trattandosi «di risorse statali, non ancora utilizzate, che, sulla base di una rinnovata valutazione delle esigenze di finanza pubblica, ricevono nel bilancio dello Stato una nuova destinazione ritenuta più consona in rapporto al mutato quadro di politica economica» (sentenza n. 207 del 2011)". Conseguentemente, viene dichiarata la non fondatezza della questione proposta.

15.2. L'autonomia finanziaria speciale

Con la sentenza n. 66, la Corte verifica la compatibilità dell'art. 1, comma 7, della legge 15 dicembre 2014, n. 186 in riferimento alla legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta). Le disposizioni precedenti a quella impugnata, in particolare, hanno istituito e disciplinato procedure di collaborazione volontaria attraverso le quali i contribuenti possono spontaneamente definire, mediante il versamento di

quanto dovuto, anche a titolo di sanzione, le violazioni «in materia di imposte sui redditi e relative addizionali, di imposte sostitutive, di imposta regionale sulle attività produttive e di imposta sul valore aggiunto», nonché le eventuali violazioni relative alla dichiarazione dei sostituti d'imposta, con riferimento ad attività finanziarie e patrimoniali costituite o detenute anche all'estero.
Il censurato comma 7 prevede che le entrate derivanti dall'attuazione delle procedure poc'anzi menzionate affluiscono ad un apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato, per essere successivamente destinate a specifiche finalità indicate nella disposizione medesima. Tale disposizione è, secondo il giudice delle leggi, illegittima, in quanto "l'ordinamento finanziario della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (legge n. 690 del 1981) attribuisce integralmente alla stessa Regione il gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, dell'imposta sul reddito delle società, delle relative imposte sostitutive (art. 2, primo comma, lettere a e b), dell'IVA (art. 3, secondo comma), nonché, per i nove decimi, quello di tutte le altre entrate tributarie erariali, comunque denominate, «percette» nel territorio regionale (art. 4, terzo comma). Dunque, il censurato comma 7, sottraendo alla Regione, in tutto o in parte, il gettito, ottenuto grazie alle procedure di collaborazione volontaria, di tributi erariali ad essa spettante, si pone in contrasto con le evocate disposizioni dell'ordinamento finanziario regionale che tale devoluzione prevedono".
Con la sentenza n. 75, alla Corte è sottoposto l'articolo 11 della legge n. 11/2014 della regione Trentino-Alto Adige, per cui "una quota del provento annuale dei diritti di segreteria spettante al comune, per alcuni atti, è attribuita al segretario comunale rogante in misura pari al settantacinque per cento e fino ad un massimo di un quinto dello stipendio in godimento". Tale disposizione si sarebbe posta, secondo la difesa erariale, in contrasto anche con la materia del coordinamento della finanza pubblica. Secondo la Corte, la non fondatezza di tale censura discende dal peculiare assetto della finanza locale nella Regione autonoma Trentino-Alto Adige. In particolare, osserva che "ai sensi dell'art. 79, comma 3, dello statuto speciale, infatti, «Fermo restando il coordinamento della finanza pubblica da parte dello Stato ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione», le Province «provvedono al coordinamento della finanza pubblica provinciale, nei confronti degli enti locali […]». L'art. 80, poi, riserva alla Provincia la competenza legislativa in materia di «finanza locale», mentre l'art. 81 prevede che sia la stessa Provincia a corrispondere «ai comuni […] idonei mezzi finanziari». L'art. 17, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), inoltre, stabilisce che «Le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di finanza locale esercitate direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato, nonché quelle già spettanti alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol nella stessa materia, sono esercitate per il rispettivo territorio dalle province di Trento e Bolzano. La materia della finanza locale non comprende la materia dei tributi locali»".
La Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, pertanto, "non grava sul bilancio dello Stato per il finanziamento della spesa dei propri Comuni, poiché nel territorio regionale la finanza locale è a carico delle Province".
La Corte, poi, richiama la propria giurisprudenza per escludere l'applicabilità del parametro costituzionale richiamato, affermando che "«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.: questa Corte ha infatti precisato che "lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, e 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) (…).Alla luce di questa giurisprudenza, pertanto, lo Stato, non concorrendo al finanziamento dei Comuni che insistono sul territorio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, non può neppure adottare norme per il loro coordinamento finanziario, che infatti

compete alla Provincia, ai sensi del richiamato art. 79, comma 3, dello statuto". Da qui, deriva la non fondatezza della q.l.c. proposta dallo Stato.

15.2.1. L'autonomia finanziaria speciale siciliana

Con la sentenza n. 3, la Corte ha affrontato la questione relativa al contributo di solidarietà di cui all'art. 1, comma 590, della legge n. 147 del 2013 e la speciale autonomia siciliana. In particolare, l'articolo 36, primo comma, dello statuto, "in combinato disposto con l'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, indica le seguenti tre condizioni per l'eccezionale riserva allo Stato del gettito delle entrate erariali: a) la natura tributaria dell'entrata; b) la novità di tale entrata; c) la destinazione del gettito "con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime"» (ex multis, sentenze n. 273 del 2015, n. 176 del 2015, n. 145 del 2014 e n. 241 del 2012)". La Corte risolve la questione rigettando le doglianze regionali affermando che "questa Corte ha già espressamente riconosciuto la natura tributaria del contributo in considerazione, in quanto «si risolve in un prelievo corrispondente ad una aliquota aggiuntiva rispetto al reddito imponibile dell'IRPEF e, quindi, in una temporanea sovrimposta di tale tributo» (sentenza n. 241 del 2012). Risulta integrato anche il requisito della novità dell'entrata, atteso che per la sua sussistenza è sufficiente il verificarsi di «una entrata aggiuntiva, rilevando la novità del provento, non la novità del tributo (sentenza n. 241 del 2012)» e bastando «un atto impositivo nuovo, in mancanza del quale l'entrata non si sarebbe verificata» (sentenza n. 145 del 2014)". Infine, "è soddisfatta anche l'ultima condizione, quella della destinazione del gettito «con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime»": di qui, la non fondatezza della questione proposta dalla regione.
Con la decisione n. 31, inoltre, la Corte costituzionale ribadisce – con riguardo al particolare status della regione Siciliana in relazione all'attività di contrasto all'evasione fiscale – un principio già noto nella sua pregressa giurisprudenza. In particolare, esclude l'operatività della clausola di salvaguardia per cui le disposizioni del decreto n. 66 del 2014 "si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano secondo le procedure previste dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione"; tale esclusione vige "ogniqualvolta «il tenore letterale dei commi impugnati eccezionalmente dispone che essi siano immediatamente applicabili alla Regione siciliana» (sentenza n. 241 del 2012)". In particolare, afferma la Corte, "è bensì vero che gli impugnati commi 1 e 1-bis dell'art. 7 del d.l. n. 66 del 2014, non recano un esplicito riferimento all'attività di contrasto all'evasione fiscale posta in essere dall'agente della riscossione competente per la Sicilia; nondimeno, nessun dubbio può sussistere sul fatto che le somme recuperate dalla lotta all'evasione fiscale non costituiscono nuove entrate (sentenza n. 246 del 2015) e che tra esse rientrano anche quelle derivanti dall'attività svolta sul territorio siciliano dagli organismi competenti". Di qui, l'illegittimità della disposizione statale.
Ancora con riguardo alla relazione tra autonomia speciale siciliana e i provvedimenti statali in materia di finanza pubblica, viene in rilievo la decisione n. 40. In tale sentenza, la Corte costituzionale affronta, in particolare, l'adozione di misure statali in assenza di una intesa con la regione. Nel dettaglio, la Consulta afferma che "di regola, i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (ex multis, da ultimo, sentenze n. 273, n. 263, n. 239, n. 238, n. 176 e n. 82 del 2015). Rispetto a questi ultimi, merita certo di essere privilegiata la via dell'accordo, ma, in casi particolari, il principio desunto dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), può essere derogato dal legislatore statale

(ex plurimis, tra le più recenti, sentenze n. 263, n. 239, n. 238, n. 82, n. 77 e n. 46 del 2015) in quanto non recepito dallo statuto di autonomia siciliano o dalle norme di attuazione di esso", escludendo, così, la fondatezza delle pretese siciliane.
Inoltre, nella stessa sentenza, la Corta affronta un'altra tematica. La disposizione statale impugnata, nel prevedere che " il mancato versamento, da parte di Province e Città metropolitane, del contributo alla finanza pubblica posto a loro carico, venga recuperato dall'Agenzia delle entrate a valere sui versamenti per imposte sull'assicurazione contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, (…) violerebbe l'art. 36 dello statuto siciliano e l'art. 2, primo comma, delle relative norme di attuazione, in quanto i proventi di tale imposta, in Sicilia, spettano alla Regione". Ebbene, la Corte dichiara non fondata tale questione in quanto "tale imposta rientra nel novero delle entrate che, ai sensi dell'art. 36 dello statuto siciliano e delle relative norme di attuazione, spettano alla Regione, nella misura in cui sono riscosse nell'ambito del suo territorio". Ne consegue che "le previsioni di cui all'art. 47, comma 4, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, intanto possono trovare applicazione per la Regione siciliana, in quanto la stessa Regione provveda con propria normativa a dare attuazione alla legislazione statale, nel rispetto della sua autonomia speciale"; circostanza che, ricorda la Corte, si è puntualmente verificata con l'adozione della legge regionale n. 21del 2013: con tale legge "la Regione siciliana non si è limitata a trasferire alle proprie Province il gettito fiscale relativo all'imposta di cui si tratta, ma ha inteso attribuire loro l'imposta stessa, in esplicita attuazione dell'art. 17, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011. Non si pone, perciò, alcun problema di riserva (altrimenti illegittima) allo Stato di tributi spettanti alla Regione siciliana".
E poiché la legge regionale ha attribuito "all'imposta in questione il carattere di tributo proprio derivato delle Province, è realizzato il presupposto che legittima il meccanismo di recupero previsto dalla norma impugnata, della cui applicazione nei suoi confronti la Regione non può dolersi".
Nella sentenza n. 127, la regione Siciliana impugna l'art. 1, commi 400, 401, 403, 405, 415 e 416, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. Tali disposizioni, che impongono un concorso agli oneri della finanza pubblica generale, per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, sia in termini di indebitamento netto, sia in termini di saldo netto da finanziare, anche attraverso l'utilizzo dell'accantonamento. sono impugnate per violazione di numerosi parametri, tra cui alcune disposizioni statutarie. La Corte rigetta le q.l.c. proposte, facendo leva sulla distinzione tra riserva e accantonamento. In particolare, "attraverso la prima, lo Stato, ove sussistano le condizioni previste dallo statuto e dalle norme di attuazione, sottrae definitivamente all'ente territoriale una quota di compartecipazione ai tributi erariali che ad esso sarebbe spettata, e se ne appropria a tutti gli effetti allo scopo di soddisfare specifiche finalità (ex plurimis, sentenze n. 239 del 2015, n. 145 del 2014, n. 97 del 2013 e n. 198 del 1999)".
Per mezzo dell'accantonamento, invece, "le poste attive che spettano alla Regione in forza degli statuti e della normativa di attuazione permangono nella titolarità della Regione (sentenze n. 239 del 2015 e n. 23 del 2014), ma sono temporaneamente sottratte alla sua disponibilità, per indurre l'autonomia speciale a contenere di un importo corrispondente il livello delle spese".
Una volta verificato che il concorso della Regione al risanamento della finanza pubblica è legittimamente imposto, "l'accantonamento transitorio delle quote di compartecipazione, in attesa che sopraggiungano le norme di attuazione di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, costituisce il mezzo procedurale con il quale l'autonomia speciale, senza essere privata definitivamente di quanto le compete, partecipa a quel risanamento, restando congelate a tal fine le risorse che lo Stato trattiene".
Le quote accantonate rimangono, in tal modo, "nella titolarità della Regione e sono strumentali al tempestivo ed effettivo assolvimento di un obbligo legittimamente imposto dallo Stato alla Regione. In particolare, questa Corte ha già avuto modo di precisare (sentenza n. 239 del 2015) che,

nell'attuale contesto, ove continua ad essere particolarmente forte l'esigenza di coinvolgere le Regioni nel contenimento delle spese pubbliche, la tecnica dell'accantonamento si risolve nell'omessa erogazione, in via transitoria, di somme che la Regione a statuto speciale non avrebbe comunque potuto impiegare. Tuttavia, affinché l'accantonamento non si tramuti in una definitiva sottrazione e appropriazione di risorse regionali da parte dello Stato, occorre che esso non si protragga senza limite; diversamente, al di là della qualificazione formale, l'accantonamento si tramuterebbe di fatto in riserva, e perciò in illegittima appropriazione, da parte dello Stato, di quote di entrate spettanti alla Regione (sentenze n. 239 e n. 77 del 2015)".
Nella specie, la Corte verifica l'avvenuto rispetto di tali principi nel caso concreto, affermando che "sono legittime le riduzioni delle risorse regionali, a condizione che non comportino uno squilibrio tale da compromettere le complessive esigenze di spesa e, in definitiva, da pregiudicare l'adempimento dei compiti affidati alla Regione". Non essendo stato dimostrato l'asserito squilibrio da parte della regione, è giocoforza, per la Corte, dichiarare la non fondatezza delle questioni.

16. Il principio di leale collaborazione (art. 120, comma 2, Cost.)

Nella sentenza n. 1, la Corte costituzionale ribadisce un principio ormai fermo nella propria giurisprudenza, secondo il quale, "in ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze – come nel caso in esame, in cui le norme impugnate si pongono all'incrocio di varie materie (turismo, urbanistica, ordinamento civile) – e, qualora risulti impossibile comporre il concorso di competenze statali e regionali, tramite un criterio di prevalenza, non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, purché agisca nel rispetto 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. 237 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008) e che può ritenersi congruamente attuato mediante la previsione dell'intesa". Conseguentemente, la Corte ha rigettato le doglianze provinciali, in considerazione della previsione dell'intesa.
Applicando tale ragionamento, con la sentenza n. 7, la Corte ha stabilito che "deve osservarsi che questa Corte (sentenza n. 51 del 2008), con riferimento alla determinazione dei diritti aeroportuali e alla redazione dei piani di intervento sulle infrastrutture, ha già ritenuto che si verifica un concorso tra competenze esclusive statali («tutela della concorrenza») e competenze regionali («porti e aeroporti», e «governo del territorio»), che non può essere disciplinato secondo il criterio della prevalenza ed esige quindi l'introduzione di moduli collaborativi. Questa conclusione si impone anche per l'approvazione del contratto di programma, che ha analogo oggetto e che la stessa norma impugnata preordina all'avvio di investimenti relativi anche alle infrastrutture. Nell'intreccio di tali materie, la sentenza n. 51 del 2008 ha già ritenuto che il parere della Regione interessata costituisce la forma più adeguata di coinvolgimento regionale".
Pertanto, la Corte ha dichiarato l'illegittimità della normativa statale, in quanto questa non prevedeva l'adeguato coinvolgimento della regione interessata.
Anche nella sentenza n. 21, la Corte afferma un analogo principio, dichiarando l'illegittimità di una norma statale che subordina la configurazione come strutture ricettive all'aria aperta dei cosiddetti Marina Resort ai requisiti stabiliti dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, senza prevedere adeguate procedure concertative e di coordinamento orizzontale tra Stato e Regioni. In un simile caso, "per cui, in ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze, qualora non risulti possibile comporre il concorso di competenze statali e regionali mediante un criterio di prevalenza, non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, «purché agisca nel rispetto 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. 237 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008) e che può ritenersi congruamente attuato mediante la previsione dell'intesa» (sentenza n. 1 del 2016)". Ne deriva la fondatezza della q.l.c. proposta dalla regione.
Con la decisione n. 43, poi, la Corte si pronuncia sulla relazione tra canone di leale collaborazione ed esercizio della potestà legislativa, affermando che "la questione non è fondata, perché il principio di leale collaborazione, ove non sia specificamente previsto, non si impone nel procedimento legislativo (ex plurimis, sentenza n. 112 del 2010)".
Con la sentenza n. 83, la Corte afferma che "il criterio sistematico di interpretazione e, in particolare, il dovere di interpretazione conforme a Costituzione conducono a leggere (le disposizioni) alla luce della disciplina generale della materia e del principio costituzionale di leale collaborazione. Questa Corte ha già dichiarato infondate questioni di costituzionalità sollevate per violazione del principio di leale collaborazione, ritenendo implicitamente già previsti i raccordi invocati dalle regioni ricorrenti, sia pure non menzionati dalle norme impugnate: ciò è avvenuto sia nella materia del finanziamento degli interventi di prevenzione del rischio idrogeologico (sentenza n. 232 del 2009, con riferimento all'approvazione della ripartizione degli stanziamenti di cui all'art. 72, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006), sia in altre materie (sentenza n. 19 del 2015, riguardante il patto di stabilità, sentenza n. 278 del 2010, riguardante le centrali nucleari, sentenza n. 235 del 2010, riguardante l'utilizzo del personale scolastico, sentenza n. 451 del 2006, riguardante il Fondo per l'edilizia a canone speciale, sentenza n. 227 del 2004, riguardante il potere sostitutivo)". Secondo la Corte, "il raccordo con le regioni può tradursi, oltre che nell'adozione del decreto di cui all'art. 7, comma 2, secondo periodo, previo parere della Conferenza Stato-regioni (o unificata), nell'adozione dello stesso atto sulla base di proposte avanzate dalle regioni". Essendosi verificata nel caso concreto tale seconda eventualità, conseguentemente la Corte dichiara la non fondatezza della doglianza regionale.
Nella sentenza n. 142, viene in rilievo la lettera b) dell'art. 1, comma 552, della legge n. 190 del 2014. Tale disposizione regola l'ipotesi in cui l'intesa tra Stato e Regione, prevista dal comma 2, non sia raggiunta, e a tal fine rinvia alle modalità di superamento dello stallo indicate dall'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004, e dall'art. 14-quater, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241. Secondo le regioni ricorrenti, tale norma sarebbe illegittima in quanto contrastante con il principio della leale collaborazione. La Corte sconfessa, tuttavia, tale impostazione, ricordando che il motivato dissenso regionale comporta l'indizione di una riunione che si articola fino a tre fasi, tutte volte alla ricerca del raggiungimento dell'intesa. Dunque, "il meccanismo così descritto individua «"idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze"», come questa Corte ha in più occasioni richiesto (sentenze n. 179 del 2012, n. 33 del 2011, n. 121 del 2010, n. 24 del 2007 e n. 339 del 2005); esso, infatti, impegna le parti secondo il modulo della leale collaborazione nella conduzione delle trattative, esigendo un motivato confronto sulle ragioni del reciproco dissenso, e, alla luce di questo, una progressiva contrazione della distanza che le separa. L'obbligo di formulare specifiche proposte di mediazione corrisponde all'obbligo dell'altra parte di prenderle in considerazione e di indicare le ragioni che ostano a un loro accoglimento. Nella progressione delle trattative la leale collaborazione, precludendo un ostinato rifiuto di soluzioni di compromesso, è diretta a definire il contenuto della decisione in termini maggiormente condivisi. Risultato cui in qualche misura dovrebbe pervenirsi anche nell'ipotesi ultima che l'intesa non sia raggiunta e lo Stato debba perciò assumere la determinazione finale, che può però basarsi sugli eventuali punti di contatto emersi nel corso delle trattative e sui quali un parziale consenso può reputarsi conseguito". Inoltre, il prevalere della volontà di uno dei soggetti coinvolti "può infatti rendersi necessario per vincere un blocco procedimentale, ma, nella fattispecie descritta dall'art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990, tale evenienza non comporta una drastica "decisione unilaterale" di una delle parti (sentenza n. 383 del 2005), posto che la leale collaborazione,

spiegatasi lungo un apprezzabile arco di tempo, contribuisce in linea di principio ad intestare all'altra almeno un segmento della fattispecie, pur quando persiste il dissenso sull'atto finale". Pertanto, conclude la Corte, "le forme di gestione delle trattative finalizzate all'intesa, disciplinate dall'art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990 con riguardo alla conferenza di servizi, si rivelano perciò soddisfacenti anche per le ipotesi in cui la Costituzione impone il raggiungimento di un'intesa "forte" tra Stato e Regioni".
Da ciò, ne consegue che la norma impugnata, richiamando modalità di superamento del dissenso non difformi dai parametri costituzionali indicati, si sottrae a censura.
Con riguardo alle autonomie speciali, rileva la decisione n. 155, in cui la Corte ha ritenuto "vero, infatti, che rispetto alle Regioni ad autonomia speciale «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" […]» (sentenza n. 46 del 2015; n. 193 e n. 118 del 2012). Tale procedura pattizia, infatti, «è ormai diventata parte integrante della dimensione costituzionale dello Stato riguardo ai rapporti finanziari con le autonomie speciali» (sentenza n. 155 del 2015). È anche vero, tuttavia, che il principio pattizio, proprio in quanto non rispondente ad una finalità costituzionalmente vincolata, può essere derogato in casi particolari dal legislatore statale (sentenze n. 46 del 2015, n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012)".
Pertanto, nel caso di specie, vertente su una disposizione della legge finanziaria del 2015, la Corte propende per l'infondatezza della questione affermando l'assenza di un qualsivoglia "contrasto con l'art. 120 Cost., «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)» (sentenze n. 196 del 2015 e n. 273 del 2013)".
Nella sentenza n. 211, viene in rilievo il principio di leale collaborazione in relazione ad una competenza legislativa residuale regionale quale il trasporto pubblico locale. In particolare, la norma censurata e dichiarata incostituzionale prevedeva il riparto tra le Regioni di risorse finanziarie che l'art. 1, comma 83, della legge n. 147 del 2013 finalizzava a favorire il rinnovo dei parchi automobilistici e ferroviari destinati ai servizi di trasporto pubblico locale, regionale e interregionale, destinandole all'acquisto di materiale rotabile su gomma e di materiale rotabile ferroviario nonché di vaporetti e ferry-boat; risorse che, a sua volta, il comma 223 della medesima legge n. 190 del 2014 destina specificamente all'acquisto di materiale rotabile su gomma.
La Corte ne dichiara l'incostituzionalità ricordando come la materia in questione sia di competenza residuale regionale; che, tuttavia, nella perdurante parziale attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), e del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), "il mancato completamento della transizione ai costi e fabbisogni standard, funzionale ad assicurare gli obiettivi di servizio e il sistema di perequazione, non consente, a tutt'oggi, l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previsti dall'art. 119 Cost. e che l'impianto costituzionale relativo alla competenza residuale delle Regioni in materia di trasporto pubblico locale e di interventi statali di finanziamento in tale settore deve conciliarsi con l'esigenza di assicurare la massima continuità, adeguatezza e grado di omogeneità del servizio di trasporto pubblico locale sull'intero territorio nazionale".
Tuttavia, afferma la Corte, "proprio perché tale finanziamento interessa materia comunque di competenza residuale regionale quale è il trasporto pubblico locale, occorre assicurare il più ampio coinvolgimento decisionale del sistema regionale in ordine al riparto delle risorse finanziarie in oggetto; coinvolgimento che si realizza attraverso lo strumento della "previa intesa" con la

Conferenza permanente Stato-Regioni (in tal senso, ex multis, sentenza n. 168 del 2008 ma anche, da ultimo, sentenza n. 147 del 2016). La evidenziata forma di coinvolgimento "forte" risulta poi, nella fattispecie, non solo ragionevole ma anzi resa necessaria dal fatto che tra i criteri di distribuzione delle risorse vi è, come si è detto, l'entità del cofinanziamento regionale e locale".
Inoltre, "la circostanza che la disposizione in esame indichi precisi criteri per la ripartizione delle risorse finanziarie non costituisce fattore idoneo ad attenuare la predetta esigenza di coinvolgimento maggiormente incisivo delle Regioni, ovvero a giustificare la modalità censurata di livello "debole" di coinvolgimento. Difatti, non essendo prevista la specifica percentuale di incidenza di ciascun criterio in sede di riparto, il concreto peso assegnato ad ognuno dei criteri stessi ai fini della ripartizione delle risorse finisce per essere sostanzialmente rimesso alla discrezionalità dello Stato".
Pertanto, ne consegue l'illegittimità costituzionale della disposizione "attesa la rilevata insufficienza del previsto meccanismo di coinvolgimento decisionale delle Regioni (…) limitatamente alla previsione secondo cui il contemplato decreto ministeriale è adottato "sentita" la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, anziché sulla base di una "intesa" con la Conferenza medesima".
Con riguardo, poi, al principio di leale collaborazione, non può non richiamarsi, in questa sede, la sentenza n. 251, avente ad oggetto numerose disposizioni della legge n. 124/2015, recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche".
In simili casi, secondo la Corte, "si delinea una «fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse», quanto piuttosto interessi distinti «che ben possono ripartirsi diversamente lungo l'asse delle competenze normative di Stato e Regioni» (sentenza n. 278 del 2010), corrispondenti alle diverse materie coinvolte". Dunque, occorre valutare, preliminarmente se possa applicarsi il criterio della prevalenza o se, viceversa, ricorra il caso della "concorrenza di competenze, che apre la strada all'applicazione del principio di leale collaborazione. In ossequio a tale principio il legislatore statale deve predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a difesa delle loro competenze. L'obiettivo è contemperare le ragioni dell'esercizio unitario delle stesse con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie (sentenze n. 65 del 2016, n. 88 del 2014 e n. 139 del 2012)".
La Corte prosegue, analizzando gli strumenti volti al soddisfacimento del principio in esame: afferma, infatti, che "Il parere come strumento di coinvolgimento delle autonomie regionali e locali non può non misurarsi con la giurisprudenza di questa Corte che, nel corso degli anni, ha sempre più valorizzato la leale collaborazione quale principio guida nell'evenienza, rivelatasi molto frequente, di uno stretto intreccio fra materie e competenze e ha ravvisato nell'intesa la soluzione che meglio incarna la collaborazione (di recente, sentenze n. 21 e n. 1 del 2016). Quel principio è tanto più apprezzabile se si considera la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi» (sentenza n. 278 del 2010) e diviene dirimente nella considerazione di interessi sempre più complessi, di cui gli enti territoriali si fanno portatori".
Inoltre, "un'analoga esigenza di coinvolgere adeguatamente le Regioni e gli enti locali nella forma dell'intesa è stata riconosciuta anche nella diversa ipotesi della attrazione in sussidiarietà della funzione legislativa allo Stato, in vista dell'urgenza di soddisfare esigenze unitarie, economicamente rilevanti, oltre che connesse all'esercizio della funzione amministrativa. In tal caso, l'esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale – e giustificare la deroga al riparto di competenze contenuto nel Titolo V – «solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n. 303 del 2003; di recente, sentenza n. 7 del 2016)".

Se tali affermazioni non costituiscono altro che la rappresentazione di una situazione già ferma nella giurisprudenza, di rilievo appare il passaggio successivo, in cui la Consulta affronta la relazione tra il principio e la legge delega e i decreti delegati. In particolare, viene affermato che "è pur vero che questa Corte ha più volte affermato che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo. Là dove, tuttavia, il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa. Quest'ultima si impone, dunque, quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost. Tali decreti, sottoposti a limiti temporali e qualitativi, condizionati quanto alla validità a tutte le indicazioni contenute non solo nella Costituzione, ma anche, per volontà di quest'ultima, nella legge di delegazione, finiscono, infatti, con l'essere attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze. Nel seguire le cadenze temporali entro cui esercita la delega, riferita a «oggetti distinti suscettibili di separata disciplina» (art. 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri»), il Governo può fare ricorso a tutti gli strumenti che reputa, di volta in volta, idonei al raggiungimento dell'obiettivo finale. Tale obiettivo consiste nel vagliare la coerenza dell'intero procedimento di attuazione della delega, senza sottrarlo alla collaborazione con le Regioni".

17. La *prorogatio*

La Corte ha affrontato nel 2016 la tematica della *prorogatio* con la decisione n. 157. Anzitutto, la Consulta ha ricordato che "con la sentenza n. 68 del 2010, la Corte, nell'esaminare lo statuto della Regione Abruzzo, ha affermato che nel periodo di prorogatio la disposizione che non prevedeva specifiche limitazioni ai poteri del Consiglio regionale «non può che essere interpretata come facoltizzante il solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili, e non già certo come espressiva di una generica proroga di tutti i poteri degli organi regionali», poiché l'esistenza di tali limiti è «immanente all'istituto» della stessa prorogatio".
Tali limiti, aggiungeva la Corte, "ove «non espressi dalla disciplina statutaria, potrebbero successivamente essere definiti tramite apposite disposizioni legislative di attuazione dello statuto o anche semplicemente rilevare nei lavori consiliari o dallo specifico contenuto delle leggi adottate». Siffatte limitazioni all'attività in prorogatio discendono, peraltro, dalla ratio stessa dell'istituto, che è quella di coniugare il «principio di rappresentatività» politica del Consiglio regionale «con quello della continuità funzionale dell'organo, continuità che esclude che il depotenziamento possa spingersi ragionevolmente fino a comportare una indiscriminata e totale paralisi dell'organo stesso». Questi principi sono stati ribaditi nelle sentenze n. 81, n. 64, n. 55 e n. 44 del 2015".
Nel caso di specie, la Corte ha dichiarato non fondata la q.l.c. proposta avverso una legge della regione Calabria adottata in regime di *prorogatio*. Ciò, in quanto "alla luce dei principi enunciati da questa Corte, e tenuto conto, peraltro, che con la sentenza n. 228 del 2015, è intervenuta declaratoria di illegittimità costituzionale della normativa poi sostituita da quella in questione, il potere legislativo risulta correttamente esercitato. Difatti costituisce una valida ragione di urgenza non solo la necessità di adottare una nuova normativa a seguito di una pronuncia di illegittimità costituzionale, ma anche quella di evitare il rischio di una pronuncia, ove si ritenga – e si è visto non a torto – che le argomentazioni portate dal giudice a sostegno della non manifesta infondatezza siano meritevoli di considerazione".

Con la decisione n. 243, la Corte ha invece dichiarato l'incostituzionalità di una legge approvata in regime di *prorogatio* da parte del legislatore calabrese. La Corte riafferma che "il silenzio dello statuto regionale è, peraltro, irrilevante, in ragione del principio generale che consente la titolarità, in questa fase, in capo ai consigli regionali, «di poteri attenuati, confacenti alla loro situazione di organi in scadenza» (sentenza n. 468 del 1991), limitati al «solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili […]» (sentenza n. 68 del 2010). È stato ritenuto, in particolare, che nel periodo di prorogatio la disposizione statutaria che non preveda specifiche limitazione ai poteri del Consiglio regionale «non può che essere interpretata come facoltizzante il solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili, e non già certo come espressiva di una generica proroga di tutti i poteri degli organi regionali», dovendo ritenersi «immanente all'istituto» della prorogatio l'esistenza di tali limiti (sentenza n. 68 del 2010)". Inoltre, al fine di valutare la violazione dei limiti "immanenti all'organo legislativo in prorogatio, occorre considerare la disposizione oggetto di censura alla luce del contesto normativo ed istituzionale in cui essa è stata adottata, così da verificare se, ed in quale misura, essa risulti effettivamente necessitata da tale contesto". Nel caso in esame, non rilevando la Consulta la necessità di adottare talune disposizioni in regime di *prorogatio*, ne dichiara l'illegittimità costituzionale.

18. La violazione del giudicato costituzionale (Art. 136 Cost.)

Con la sentenza n. 224, la Corte costituzionale conferma la propria giurisprudenza pregressa in materia di violazione del giudicato costituzionale. Nel caso di specie, l'art. 17, comma 1, della legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7 (Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione), in relazione agli «interventi di ristrutturazione edilizia oggetto della sentenza n. 309 del 2011», «al fine di tutelare il legittimo affidamento dei soggetti interessati», prescriveva che i permessi di costruire rilasciati alla data del 30 novembre 2011 (data di pubblicazione della sentenza citata), nonché le denunce di inizio attività esecutive alla medesima data, fossero considerati titoli validi ed efficaci fino al momento della dichiarazione di fine lavori, a condizione che la comunicazione di inizio lavori risulti protocollata entro il 30 aprile 2012. Secondo il giudice remittente, tale disposizione violerebbe l'art. 136 della Costituzione e l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie di indipendenza della Corte costituzionale), in quanto limiterebbe gli effetti per il passato della sentenza di questa Corte n. 309 del 2011, escludendo che la perdita di efficacia delle disposizioni, dichiarate costituzionalmente illegittime da tale sentenza, rilevi per i titoli edilizi rilasciati in base alle stesse disposizioni prima della pubblicazione della sentenza (a condizione che la comunicazione di inizio lavori risulti protocollata entro il 30 aprile 2012).
La Corte accoglie tale prospettazione, affermando di avere "già stigmatizzato (ex plurimis, sentenza n. 169 del 2015) le disposizioni con cui il legislatore, statale o regionale, interviene per mitigare gli effetti di una pronuncia di illegittimità costituzionale, per conservare o ripristinare, in tutto o in parte, gli effetti della norma dichiarata illegittima. Tale è il caso della disposizione impugnata, emanata al dichiarato «fine di tutelare il legittimo affidamento dei soggetti interessati» in relazione agli «interventi di ristrutturazione edilizia oggetto della sentenza n. 309 del 2011». Essa, come risulta esplicitamente dal suo tenore letterale, mira a convalidare e a confermare nell'efficacia gli atti amministrativi emessi in diretta applicazione della precedente normativa regionale, dichiarata costituzionalmente illegittima dalla citata pronuncia di questa Corte, i cui effetti la disposizione regionale vorrebbe parzialmente neutralizzare".

Di qui, deriva l'illegittimità della norma impugnata, con assorbimento di ogni altro motivo di censura.

19. Il controllo sui rendiconti consiliari

Nella decisione n. 104, emessa nell'ambito di un conflitto di attribuzione, la Corte ha ribadito un principio già noto nella propria pregressa giurisprudenza, per cui "con riferimento al controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari, esso, «se, da un lato, non comporta un sindacato di merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, dall'altro, non può non ricomprendere la verifica dell'attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi medesimi, secondo il generale principio contabile, costantemente seguito dalla Corte dei conti in sede di verifica della regolarità dei rendiconti, della loro coerenza con le finalità previste dalla legge»".
Nel caso di specie, la Corte afferma che "dalla deliberazione impugnata emerge che la sezione regionale di controllo della Corte dei conti si è attenuta a tali principi, effettuando un controllo volto ad accertare la conformità delle spese rendicontate ai criteri di veridicità e correttezza contenuti nelle linee guida" e che, inoltre, "anche le censurate richieste di chiarimenti e di integrazione documentale e il lamentato controllo analitico della documentazione prodotta dai gruppi a supporto dei rendiconti appaiono nient'altro che lo strumento indicato dal legislatore, oltre che logicamente necessario, per valutare l'inerenza delle spese ai fini istituzionali, come si evince, del resto, dall'art. 1, commi 9 e 11, del d.l. n. 174 del 2012 e dall'art. 3 dell'Allegato A al d.P.C.m. 21 dicembre 2012".

20. Il caso del conflitto di attribuzione conseguente ai *referendum* di provenienza regionale del 2016

L'ordinanza n. 82 merita di essere segnalata nonostante sia stata pronunciata nell'ambito di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.
Tale conflitto era stato sollevato in quanto i ricorrenti si dolevano del fatto che le Camere, nell'esercizio della funzione legislativa, con l'art. 1, comma 240, lettera b), della l. n. 208 del 2015 avessero abrogato l'art. 38, comma 1-bis, del d.l. n. 133 del 2014, disposizione oggetto di una delle richieste referendarie da essi avanzata ed in relazione alla quale, con l'ordinanza del 7 gennaio 2016, l'Ufficio centrale per il referendum, in ragione dello ius superveniens, aveva disposto che non avessero più corso le relative operazioni referendarie, ai sensi dell'art. 39 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo).
A ciò deve aggiungersi che l'abrogazione ad opera del legislatore – in quanto asseritamente non satisfattiva dell'intento perseguito con la richiesta referendaria e tesa ad eluderlo – e la mancata rimessione alla Corte della questione di legittimità costituzionale delle norma abrogativa da parte dell'Ufficio centrale per il referendum avrebbero menomato le prerogative dei Consigli regionali, in violazione degli artt. 75 e 3 (sotto il profilo dell'eccesso di potere legislativo) Cost. Pertanto, la domanda alla Corte costituzionale era volta all'annullamento dell'art. 1, comma 240, lettera b), della l. n. 208 del 2015 e dell'ordinanza del 7 gennaio 2016 dell'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione nella parte in cui dispone che non abbiano più corso le operazioni referendarie relative al quesito afferente all'art. 38, comma 1-bis, del d.l. n. 133 del 2014
Secondo la difesa, «i singoli Consigli regionali sarebbero co-titolari, uti singuli, della prerogativa costituzionale ex art. 75 Cost., [per cui] essi costituiscono ciascuno di per sé un potere dello Stato

legittimato a proporre conflitto e […] che ognuno di essi è competente a esprimere in via definitiva la volontà del potere cui appartiene (quello legislativo-referendario), peraltro a prescindere dalla produzione dell'effetto del perfezionamento dell'iniziativa referendaria». Inoltre, sempre secondo i ricorrenti, «una volta che i Consigli regionali abbiano deliberato l'iniziativa referendaria e nominato i propri delegati, ex art. 29 della l. n. 352 del 1970, costoro sono [comunque] deputati ad agire in nome e per conto dei relativi Consigli "a difesa" (lato sensu) dell'iniziativa stessa, in virtù del mandato ricevuto con la deliberazione consiliare».

La Corte dichiara inammissibile il ricorso per carenza del requisito soggettivo dei ricorrenti, in quanto "solo il Consiglio della Regione Veneto ha deliberato di sollevarli mentre avrebbero dovuto proporli almeno cinque Consigli regionali tra quelli che avevano originariamente richiesto, ai sensi dell'art. 75 della Costituzione, i referendum per i quali l'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione aveva statuito – con l'impugnata ordinanza del 7 gennaio 2016 – che non avessero più corso le operazioni referendarie". Ciò perché " la richiesta di cui all'art. 75 Cost. configura, infatti, un atto complesso, risultante da una pluralità di distinte ma, quanto a contenuto, coincidenti deliberazioni dei singoli Consigli regionali"; la qual cosa "comporta che, per sollevare conflitto nei confronti degli altri poteri dello Stato, è necessario un omologo atto complesso, frutto di deliberazioni consiliari diverse ed ulteriori rispetto a quelle intervenute per la precedente richiesta referendaria".

La Consulta, poi, ritiene prive di pregio le affermazioni dei ricorrenti anche in considerazione del fatto che "che la proposizione del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato non può essere considerata conseguenza automatica dell'iniziativa referendaria, finalizzata a consentire la prosecuzione del procedimento nel caso in cui l'Ufficio centrale statuisca che non abbiano più corso le operazioni referendarie. Ciò dal momento che, a seguito di tale pronuncia, può accadere che in seno al potere dello Stato costituito dal complesso dei Consigli regionali richiedenti insorga unanime condivisione della statuizione dell'Ufficio centrale per il referendum (come è avvenuto per tre dei cinque quesiti esaminati dall'Ufficio centrale) ovvero contrasto in ordine alla valutazione da quest'ultimo compiuta"; "che l'astratta prospettazione di simile alternativa dimostra di per sé la necessità di una nuova manifestazione di volontà espressa secundum legem dal potere interessato"; e che, "essendo conferita dall'art. 75 Cost. la facoltà di richiedere i referendum ad almeno cinque Consigli regionali, la legittimazione al conflitto tra poteri deve ritenersi attribuita a non meno di cinque Consigli tra quelli che si sono attivati".

Infine, sulla possibilità che i delegati possano proporre un conflitto dinnanzi alla Corte, "l'iniziativa spetta esclusivamente ai Presidenti dei Consigli regionali, previa delibera dei Consigli stessi". Inoltre, "in considerazione dell'interesse eminentemente politico che sorregge il procedimento, non può essere, infatti, consentito ai delegati di dare attuazione ad un'ipotetica, ed allo stato inesistente, deliberazione del Consiglio, che è interamente rimessa alla discrezionalità di quest'ultimo, al quale spetta valutare se l'ordinanza dell'Ufficio centrale (con la quale è stato statuito che non abbiano più corso le operazioni referendarie) sia stata adottata correttamente e corrisponda agli interessi dei consigli regionali". In ragione di questi elementi, la Corte dichiara l'inammissibilità dei ricorsi proposti.