

Capitolo V

LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE 2006-2007

Sezione I – Il contenzioso e la giurisprudenza costituzionale nel regionalismo italiano dopo il 2001
di Laura Ronchetti

Sezione II – La giurisprudenza costituzionale nel 2006
di Nicola Viceconte

Sezione III – La giurisprudenza costituzionale nel 2007
di Laura Ronchetti

I. IL CONTENZIOSO E LA GIURISPRUDENZA SUL REGIONALISMO ITALIANO DOPO IL 2001

di Laura Ronchetti

Il biennio 2006-2007 inaugura una nuova stagione dei rapporti tra Stato e autonomie. Che la stagione non finisca presto dipende dalla volontà dei soggetti coinvolti.

Se si adottano il contenzioso e la giurisprudenza costituzionale di interesse regionale come chiave di lettura privilegiata, sebbene parziale e limitata, del regionalismo italiano, si potrebbe considerare terminata, infatti, la fase di assestamento della riforma del Titolo V.

Dopo anni di iperconflittualità e di confusione, il biennio qui considerato e, in particolare il 2007, rassicura sulla faticosa stabilizzazione del contenzioso Stato-Regioni apertosi con la riforma costituzionale del 2001. Da allora il contenzioso ha tracciato la traiettoria di una parabola: se nel 2000 i ricorsi presentati dallo Stato contro le leggi regionali e dalle Regioni contro le leggi statali sono stati 25, con l'entrata in vigore della riforma si è avuto un immediato aumento del loro numero con ben 95 ricorsi nel 2002 e 98 nel 2003 fino all'apice dei 115 nel 2004.

Sin dall'entrata in vigore del nuovo riparto di competenze tra Stato e Regioni, quindi, i dati quantitativi hanno suscitato preoccupazione sotto due profili: da un lato, un così nutrito contenzioso rifletteva una forte conflittualità tra gli enti in ordine all'interpretazione della riforma costituzionale, dall'altro, questa mole di ricorsi rischiava di incidere sulla natura del giudice costituzionale. Nel 2004, infatti, per la prima volta in quasi cinquant'anni di storia della Corte le decisioni assunte nel giudizio in via diretta hanno superato quelle adottate in via incidentale.

L'anno successivo, il 2005, segnava un altro passaggio importante: a fronte di 99 ricorsi, per la prima volta dal 1988, le decisioni assunte nell'ambito del giudizio in via principale sono state più di 100. Nel 2006 questo dato si è ulteriormente rafforzato con 111 ricorsi e 112 decisioni.

Il 2007, invece, ha segnato un brusco ridimensionamento del contenzioso con soli 52 ricorsi. Il rallentamento della conflittualità tra enti sembrerebbe trovare conferma anche nella prima metà del 2008, con sole 25 sopravvenienze. Tale dato è sintomo di una maturazione del regionalismo italiano in una direzione meno competitiva, tendenza che si auspica non muti al variare delle maggioranze politiche. Se in questi anni, tranne che nel 2003, è lo Stato ad aver presentato il maggiore numero di ricorsi (337 a fronte dei 232 ricorsi regionali), questo dato numerico deve essere letto, però, alla luce di alcune considerazioni. In particolare le Regioni adottano complessivamente molte più leggi dello Stato, mentre le leggi statali sono poche ma di grandi dimensioni. Basti pensare che la gran parte dei ricorsi regionali interessano le leggi finanziarie dello Stato, sempre più nel corso degli anni trasformatesi in provvedimenti *omnibus*. Di conseguenza le Regioni rispetto allo Stato, con minor numero di ricorsi, sollevano un maggior numero di questioni. Tra le Regioni la Toscana ha il primato del maggior numero di ricorsi presentati (42 dal 2002 a metà 2008), mentre il Molise è la sola Regione ad non aver presentato alcun ricorso in tutti questi anni.

Grazie all'intensa attività della Corte, e anche alla severità con cui essa ha giudicato l'ammissibilità delle questioni, alla fine del 2007 restavano pendenti 85 ricorsi e 9 conflitti intersoggettivi.

A fronte della mole del contenzioso che si è accumulato è necessario, infatti, spostare l'attenzione sul giudicato della Corte costituzionale. Deve darsi atto alla Corte, innanzitutto, di aver saputo fronteggiare questo stato emergenziale con continui miglioramenti del rapporto tra atti di promuovimento e decisioni assunte: il lieve calo del saldo positivo tra ricorsi promossi e quelli decisi nel giudizio principale (da 24 nel 2006 a 17 nel 2007) è controbilanciato, infatti, dal saldo positivo di 16 conflitti intersoggettivi risolti in più rispetto ai 12 del 2006.

Per ottenere questi risultati la Corte ha negli anni perfezionato la pratica della separazione e della riunione dei ricorsi: in particolare, l'assenza di omogeneità delle questioni sollevate nello stesso ricorso ha spinto la Corte a optare per una trattazione separata delle questioni prive di collegamento, per poi eventualmente riunire nello stesso giudizio le questioni analoghe proposte in diversi ricorsi. Nel solo 2007 sono state separate 31 e riunite 26 questioni.

La Corte, forte di anni di giurisprudenza che ha sciolto i nodi più complessi della riforma del Titolo V, è stata inoltre in grado di procedere con maggiore celerità nella trattazione dei giudizi, abbreviando di anno in anno i giorni che decorrono dalla pubblicazione dell'atto di promuovimento, fino a impiegare lo stesso tempo a decidere di un giudizio in via incidentale e in via principale, nonché di un conflitto intersoggettivo.

Anche in base ai dati del giudicato, dopo anni di progressivo aumento delle decisioni adottate sul contenzioso Stato-Regioni, il 2007 inverte la tendenza. Se si contavano 29 decisioni nel 2002, 57 nel 2003, 97 nel 2004, 101 nel 2005 e 112 nel 2006, con il 2007 vi sono state solo 76 pronunce. Questa forte contrazione troverebbe conferma anche nei dati relativi alla prima metà del 2008 (39 decisioni).

Tale riduzione segna il 2007 come l'anno in cui, dopo tre anni consecutivi, si è arrestata la continua ascesa del peso specifico del contenzioso Stato-Regioni che è tornato a rappresentare meno del 20% dell'attività della Corte. Percentuale che resta comunque ben al di sopra di quel 7% che il giudizio in esame occupava prima dell'entrata a regime della riforma, ma decisamente al di sotto dell'incidenza, pari ad un terzo, registratasi nel 2006. La Corte ha potuto, quindi, dedicarsi nell'ultimo anno maggiormente alla propria vocazione a essere giudice dei diritti, piuttosto che arbitro delle competenze.

Questa constatazione risulta, però, attenuata alla luce del dato disaggregato in base al tipo di decisione. Distinguendo tra sentenze e ordinanze, il rapporto tra giudizio in via principale e incidentale nel 2007 risulta, infatti, meno impari, dato che nel primo sono state rese 58 e nel secondo 65 sentenze, con una differenza di sole 7 decisioni di merito. L'inversione di tendenza rispetto al predominio delle sentenze nel giudizio in via diretta (82 a fronte delle 70 nel giudizio in via incidentale nel 2006) – sebbene confortante – è dal punto di vista quantitativo (ancora) poco rilevante. Il giudizio in via principale, infatti, continua ad rappresentare quasi la metà del giudizio di merito della Corte, assorbendo gran parte delle sue energie nel contenzioso sulle competenze.

Il profilo arbitrale della giurisprudenza emerge anche nella accresciuta negoziazione tra enti in pendenza dei ricorsi, testimoniata dal sempre più alto numero di casi di estinzione del giudizio (tra giudizio principale e conflitti 18 nel 2006, 24 nel 2007) e casi di cessazione della materia del contendere (in tutto 25 nel 2006, 13 nel 2007). Nelle more del giudizio, infatti, sovente la parte resistente, e in particolare modo le Regioni, hanno modificato, abrogato o sostituito le disposizioni impugnate, facendo venir meno l'interesse del ricorrente.

Tale dato negoziale troverebbe, invece, nella prima metà del 2008 un rallentamento, con solo 4 casi di estinzione di giudizio in via diretta e una cessazione di un conflitto, entrambi promossi dalle Regioni.

Questa diminuzione potrebbe rafforzare un altro dato numerico che suggerisce, invece, un ritorno, anche nella giurisprudenza di interesse regionale, a una Corte dei diritti. Si tratta del dato sul processo in via incidentale avente ad oggetto la legge regionale, adottata dopo la riforma del 2001 che arriva a contare nel 2006 29 e nel 2007 21 decisioni. A metà del 2008 si contano già 20 decisioni adottate su leggi regionali applicabili a controversie sorte dinanzi ai giudici comuni.

L'incremento di queste questioni di legittimità potrebbe indicare una trasformazione della legge regionale: da mera norma di dettaglio solo formalmente equiparata alla legge nazionale a fonte normativa sempre più materialmente pariordinata alla legge dello Stato. Si tratta di leggi in materia di edilizia popolare, spesa sanitaria, pubblici dipendenti, infrastrutture, farmacie. In tal modo anche il giudizio della Corte tornerebbe ad avere ad oggetto prevalentemente i diritti coinvolti dalla legislazione, a prescindere dal tipo di legge (statale o regionale), piuttosto che dall'ambito di competenza interessato.

In questo tipo di giudizio sulle leggi regionali la Corte - mentre nel 2006 ha adottato raramente una decisione di merito (7 sentenze) - nel 2007, pur senza perdere occasione per dichiarazioni di manifesta inammissibilità e infondatezza delle questioni sollevate, ha accolto (con 13 sentenze) ben 25 questioni di legittimità costituzionale promosse con ordinanze di rinvio.

Nel giudizio in via principale, in termini assoluti, invece sono state soprattutto le Regioni a ottenere una dichiarazione di illegittimità delle disposizioni statali. È pur vero, tuttavia, che le Regioni, molto più spesso dello Stato, hanno provveduto nelle more del giudizio contro le loro leggi a modificare, abrogare o sostituire le disposizioni impugnate, dando in via di fatto ragione allo Stato con conseguente estinzione del giudizio e cessazione della materia (18 e 5).

Di tutte le questioni giudicate in via principale nel 2007, comunque, i capi di dispositivo di illegittimità costituzionale delle norme impugnate sono stati (45, con 3 dichiarazioni di illegittimità consequenziale: 26 su ricorso delle Regioni, 19 su ricorso dello Stato) decisamente inferiori alle dichiarazioni di non fondatezza delle questioni (70 di cui 4 con sentenza interpretativa di rigetto: 55 su ricorso delle Regioni, 19 su ricorso dello Stato). Se, poi, si confrontano i capi di dispositivo con il totale delle questioni sollevate, le Regioni hanno presentato fondatamente e correttamente ricorso solo in un quinto dei casi, lo Stato invece in circa la metà.

Oggetto principale di contenzioso sono stati nel 2007, da entrambi i ricorrenti, il contenimento e i vincoli della spesa, la tutela della concorrenza, la tutela dell'ambiente e della salute e le professioni.

I conflitti intersoggettivi del 2007 sono stati, invece, tutti promossi dalle Regioni e, tra quelli considerati ammissibili, l'accoglimento o il rigetto dei ricorsi sono stati rispettivamente 7. I conflitti sollevati annualmente sono restati più o meno stabili nel tempo, dopo un forte rialzo registratosi nel 2002 (28), e sempre hanno visto le Regioni e le Province autonome come principali ricorrenti. In questo tipo di giudizio la Sicilia ha il primato dei ricorsi (15 dal 2002 a metà del 2008) mentre la Basilicata, il Lazio e la Puglia non hanno mai presentato alcun ricorso.

In conclusione l'abnorme sviluppo del contenzioso Stato-Regioni dinanzi alla Corte costituzionale ha conosciuto da ultimo un riassorbimento, anche se il livello di conflittualità resta alto e comunque più intenso di quello che caratterizzava i rapporti intersoggettivi prima della revisione costituzionale del 2001. Anche alla prova dei fatti, quindi, questa riforma è risultata difficile e complessa. Deve darsi atto alla Corte costituzionale di aver saputo gestire gli effetti dirompenti della novella costituzionale, anche in assenza dei necessari e ancora attesi strumenti di attuazione. Le difficoltà che ha incontrato la Corte, oltre a essere addebitabili a una non felice lettera della revisione costituzionale, sono da ricollegare anche alla “qualità” della legislazione, in particolare di quella statale. Le leggi statali - sostanzialmente innovative - sono sempre meno numerose ma sempre più corpose e disomogenee (con l'esempio emblematico della legge finanziaria), con ricadute non indifferenti anche sul piano del contenzioso Stato-Regioni.

Le leggi regionali, invece, sempre più, sembrerebbero contenere discipline sostanzialmente significative, tanto da risultare rilevanti ai fini della risoluzione di controversie sorte tra privati o tra privati con le amministrazioni pubbliche.

I dati qui commentati, d'altra parte, consentono di nutrire aspettative sulla capacità degli enti di ricercare la soluzione dei problemi di competenza secondo il principio della leale collaborazione, nelle sedi politicamente ritenute più adatte piuttosto che dinanzi ai giudici costituzionali.

II. LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE NEL 2006

di Nicola Viceconte

Sommario:

1. Considerazioni introduttive: tra i sempre allarmanti dati quantitativi e qualche nota positiva.
2. Profili processuali.
 - 2.1. Ricorso ex art. 127 e conflitti intersoggettivi. Atti introduttivi.
 - 2.2. Profili soggettivi.
 - 2.3. Vizi deducibili.
 - 2.4. Questioni di legittimità.
 - 2.5. Oggetto e interesse a ricorrere.
 - 2.6. Parametro.
 - 2.7. Riunione dei giudizi e separazione delle decisioni con riserva di ogni decisione sulle restanti questioni di legittimità costituzionale.
 - 2.8. Tipi di sentenze.
 - 2.9. Principio di continuità.
3. L'organizzazione regionale.
 - 3.1. L'autonomia statutaria (art. 123 Cost.).
 - 3.2. La forma di governo regionale.
 - 3.3. Statuti regionali e leggi elettorali.
 - 3.4. Il procedimento legislativo regionale.
 - 3.5. Le prerogative dei consiglieri regionali.
4. Il limite degli obblighi comunitari.
5. Potere regolamentare.
6. Riparto delle competenze e sussidiarietà.
 - 6.1. La c.d. "chiamata in sussidiarietà".
 - 6.2. Leale collaborazione.
 - 6.3. Art. 120 e poteri sostitutivi.
7. Oggetto e materie.
 - 7.1. Intreccio di più materie e competenze in un unico oggetto.
 - 7.1.1. Principi generali.
 - 7.1.2. Casi pratici d'intreccio di competenze.
 - 7.2. Materie-non materie.
8. Potestà esclusiva statale.
 - 8.1. Autonomo titolo di legittimazione.
 - 8.2. Politica estera e rapporti internazionali dello Stato; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea (lett. a).
 - 8.3. Immigrazione (lett. b).
 - 8.4. Tutela della concorrenza; sistema tributario e contabile dello Stato (lett. e).
 - 8.4.1. Tutela della concorrenza.
 - 8.4.2. Sistema tributario e contabile dello Stato.
 - 8.5. Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (lett. g).
 - 8.6. Ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale (lett. h).
 - 8.7. Giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa (lett. l).
 - 8.7.1. Ordinamento civile.
 - 8.7.2. Ordinamento penale.
 - 8.8. Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lett. m).
 - 8.9. Norme generali sull'istruzione (lett. n).
 - 8.10. Organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e città metropolitane (lett. p).
 - 8.11. Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e dei beni culturali (lett. s).
9. Potestà concorrente.
 - 9.1. Principi fondamentali.
 - 9.2. Tutela e sicurezza sul lavoro.

- 9.3. Professioni.
- 9.4. Ricerca scientifica.
- 9.5. Tutela della salute.
- 9.6. Protezione civile.
- 9.7. Governo del territorio.
- 9.8. Porti e aeroporti civili.
- 9.9. Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.
- 9.10. Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.
- 9.11. Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e art. 119, secondo comma, della Costituzione riguardante i “tributi e le entrate propri” delle Regioni ed enti locali.
- 9.11.1. Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.
- 9.11.2. ...e art. 119, secondo comma, della Costituzione riguardante i “tributi e le entrate propri” delle Regioni ed enti locali.
- 10. Autonomia di spesa e interventi speciali.
- 11. Potestà residuale.
- 11.1. Commercio.
- 11.2. Servizi pubblici locali.
- 11.3. Trasporto pubblico locale.
- 11.4. Pesca.
- 11.5. Turismo.
- 11.6. Organizzazione amministrativa della Regione.
- 11.7. Istruzione e formazione professionale.
- 11.8. Caccia
- 12. Potere estero delle Regioni.
- 13. Art. 120, comma 1.
- 14. Autonomie speciali.

Note

1. Considerazioni introduttive: tra i sempre allarmanti dati quantitativi e qualche timida nota positiva

Nel 2006 il numero delle decisioni su ricorsi in via principale raggiunge, in termini percentuali, il picco massimo a partire dal 1956. Le 113 pronunce, il cui numero è secondo solo a quello del 1988, infatti, costituiscono il 24,41 % del totale delle decisioni rese dalla Corte nell'anno (463 in totale). Rispetto al 2005, pertanto, si registra un incremento sia in termini numerici (12), sia percentuali (3,46%). Inoltre, sebbene il giudizio in via incidentale mantenga la sua predominanza, se si pone attenzione al numero delle sentenze, può osservarsi come anche per il 2006 questo sia maggiore nei giudizi in via d'azione (82, contro le 70 rese nel giudizio incidentale).

Un incremento rispetto al 2005 si registra anche riguardo ai conflitti d'attribuzione, nella cui sede sono state rese 22 decisioni (6 pronunce in più, pari ad un aumento dell'1,43 %).

Quanto detto sembra confermare il sempre più accresciuto ruolo “arbitrale” della Corte costituzionale, sempre più giudice sui conflitti di competenza che giudice dei diritti. Il che può trovare conferma anche nell'accresciuta “negoiazione” tra enti riguardo ai ricorsi, testimoniato dal sempre più alto numero di casi di estinzione del giudizio (18 tra giudizio principale e conflitti) e di cessazione della materia del contendere (25 in tutto). Tuttavia, anche in sede di decisione di ricorsi proposti in via principale è sempre più frequente che la Corte abbia modo d'incidere su aspetti rilevanti della convivenza sociale e quindi (in sostanza) dei diritti fondamentali dei cittadini (si veda sul punto la conferenza stampa sulla giustizia costituzionale nel 2006 del Presidente della Corte costituzionale Franco Bile).

In ogni caso, è indubbia l'ormai stabile ipertrofia del contenzioso tra Stato e Regioni, al quale la Corte ha tentato di porre un argine attraverso una severa giurisprudenza sui presupposti processuali dei ricorsi.

Alcune note positive possono comunque senz'altro sottolinearsi.

In primo luogo, infatti, il rapporto tra decisioni ed atti di promuovimento registra un saldo positivo sia per i ricorsi in via principale (definiti 135 ricorsi su 111 sopravvenienze, con un saldo di 24) sia per i conflitti (26 ricorsi decisi su 14 promossi, 12), rafforzandosi il dato positivo degli ultimi 3 anni.

In secondo luogo, assai confortante è il dato relativo ai tempi medi di decisione, calcolati in base all'intervallo decorrente tra pubblicazione dell'atto di promuovimento e la trattazione della causa. Quasi dimezzato risulta, infatti, tale periodo per i giudizi in via principale (392,40 giorni contro i 672,97 del 2005), ridotto di un terzo per i giudizi sui conflitti (729,55 giorni contro i 1.113). Il che testimonia la particolare attenzione prestata dalla Corte ad un fenomeno che, come detto, presenta dati quantitativi senza precedenti, sintomo di una preoccupante conflittualità tra enti.

2. Profili processuali

Piuttosto numerose, benché non particolarmente innovative, risultano le pronunce della Corte costituzionale in cui sono stati presi in considerazione i caratteri processuali del giudizio in via principale e di quello sui conflitti intersoggettivi.

Sul piano dei provvedimenti cautelari si registrano 2 richieste di sospensione della legge regionale impugnata (sentt. nn. 3, 21), in un caso oggetto di successiva rinuncia (sent. n. 3), in un altro assorbita dalla pronuncia di merito (sent. n. 21). Non luogo a provvedere sull'istanza proposta su una legge statale viene pronunciato invece nell'ord. n. 245. Nei conflitti d'attribuzione la sospensione dell'atto impugnato si registra nell'ord. n. 152.

2.1. Ricorso ex art. 127 e conflitti intersoggettivi. Atti introduttivi

Soffermandoci sugli aspetti più strettamente procedurali vanno segnalati alcuni casi d'inammissibilità della costituzione in giudizio di una delle parti per carenza di procura *ad litem*, che dagli atti non risultava conferita specificamente al giudizio in questione (sentt. nn. 12, 22 e 29). Ancora si ribadisce la perentorietà del termine di dieci giorni dalla notifica del ricorso per il deposito dello stesso (ordd. nn. 218 e 344), così come di quello per la notifica del ricorso, pari a sessanta giorni dalla pubblicazione della legge impugnata (sent. n. 214).

Sotto un altro profilo, la Corte ha confermato l'inammissibilità delle censure di costituzionalità contenute nel ricorso che non trovino nella delibera d'autorizzazione all'impugnazione adottata dal Consiglio dei Ministri, o nella relazione ministeriale a cui questa rinvii, una loro previsione (1), nonché un sufficiente grado di specificazione (2) (sentt. nn. 3, 49, 323, 396, 398, 423 e 450), salva al più l'autonomia tecnica dell'Avvocatura dello Stato nell'individuazione dei motivi di censura (sent. n. 3) (3). Discorso analogo può farsi riguardo ai ricorsi promossi dalle Regioni (sentt. nn. 89 e 155; ord. n. 196). La corrispondenza tra delibera e ricorso, d'altronde, soddisfa un'esigenza non soltanto di natura formale, ma sostanziale, che richiede una determinazione impegnativa e inequivoca del Governo o della Giunta regionale a proporre un conflitto, tenuto conto dell'importanza dell'atto e degli effetti costituzionali ed amministrativi che lo stesso può produrre (ord. n. 196).

2.2. Profili soggettivi

Nessuna innovazione può registrarsi riguardo all'individuazione dei soggetti legittimati a intervenire nel giudizio principale. In conformità alla consolidata giurisprudenza costituzionale, dunque, sono stati dichiarati inammissibili gli interventi di soggetti diversi dai titolari delle competenze legislative in contestazione, ancorché destinatari attuali o potenziali delle norme impuginate (sentt. nn. 59, 80, 103, 129, 265 e 450) (4).

Allo stesso modo, nei conflitti d'attribuzione, la Corte resta ferma nell'escludere l'intervento in giudizio di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi; unica eccezione si ha qualora gli atti impugnati siano oggetto di un giudizio pendente innanzi alle giurisdizioni comuni, in cui l'interventore nel giudizio costituzionale sia parte, e la pronuncia della Corte sia suscettibile di condizionare la stessa possibilità che il giudizio comune abbia luogo (5) (sentt. nn. 89 e 312).

In ogni caso, deve ricordarsi che, ai sensi dell'art. 27, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, il ricorso per conflitto deve essere notificato altresì all'organo che ha emanato l'atto, quando si tratti di autorità diverse da quelle di Governo e da quelle dipendenti dal Governo, con il conseguente potere della Corte di ordinare l'integrazione del contraddittorio ove ciò non sia avvenuto (ord. n. 353).

2.3. *Vizi deducibili*

L'ormai consolidata giurisprudenza riguardo ai motivi d'impugnazione delle leggi statali e regionali trova pacifica conferma anche per l'anno 2006 (6), dove anzi sono piuttosto ridotte le pronunce in cui tali questioni presentano aspetti problematici.

Deve dunque ribadirsi che lo Stato può impugnare una legge regionale deducendo la violazione di qualsiasi parametro costituzionale (sent. n. 80), mentre le Regioni non sono legittimate a far valere nei ricorsi in via principale vizi diversi dalla lesione delle proprie competenze costituzionalmente previste; ulteriori vizi saranno deducibili solo quando gli stessi si risolvano comunque in violazioni o menomazioni delle competenze regionali (sent. n. 116) (7).

2.4. *Questioni di legittimità*

Assai ricco si presenta il numero delle pronunce in cui sono individuati i requisiti delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con ricorso principale.

In continuità con la precedente giurisprudenza (8), la Corte ha ribadito l'esigenza che, anche nei ricorsi in via principale, ogni questione di legittimità costituzionale sia definita nei suoi precisi termini e adeguatamente motivata (sentt. nn. 20, 29, 51, 214 e 215) (9). L'esigenza di un'adeguata motivazione a sostegno dell'impugnativa, anzi, si pone «in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che non in quelli incidentali» (sentt. nn. 139 e 233, in tono minore 129).

In conseguenza di ciò, dunque, sono inammissibili le questioni del tutto generiche o prive dei requisiti argomentativi minimi dell'atto introduttivo (sentt. nn. 49, 175, 207, 213, 216, 246, 253, 364, 365, 391, 397 e 399) (10); mancanti della puntuale individuazione delle specifiche norme legislative da considerarsi violate (sentt. nn. 51 e 253); prive dell'argomentazione riguardo al titolo di legittimazione statale che si ritiene leso (sent. n. 51).

L'inammissibilità di questioni generiche, inoltre, non può certo essere sanata dalle memorie depositate in prossimità dell'udienza di discussione (sentt. nn. 20, 216, 246) (11).

Ammissibile, invece, è in via di principio l'impugnazione di interi provvedimenti legislativi, purché le censure di costituzionalità risultino omogenee e non generiche e dunque sia possibile individuare con chiarezza le norme su cui si appuntano le singole censure (sentt. nn. 22, 59, 216, 238 e 239) (12).

La Corte, inoltre, ha ribadito più volte la perdurante validità del principio secondo il quale una disposizione di legge non può essere ritenuta costituzionalmente illegittima soltanto perché tra le varie opzioni interpretative e applicative se ne possa ipotizzare qualcuna lesiva di norme costituzionali (sentt. nn. 238, 239).

Da ultimo, riguardo ai conflitti, si è sottolineata la necessità di un'adeguata identificazione dei termini del conflitto stesso, che comporta un'intrinseca coerenza tra il *petitum* e la motivazione del ricorso (sent. n. 382).

2.5. *Parametro*

Alcune interessanti osservazioni possono poi farsi a proposito del parametro di costituzionalità, in particolare riguardo all'autonomia speciale, in virtù di quanto previsto dalla c.d. “clausola di maggior favore” (vedi *infra*, par. 14). Infatti, quando viene addotta la violazione di una disposizione contemplata nel Titolo V da parte di una legge di una Regione speciale, il ricorrente ha l'onere di prendere in esame anche i parametri costituzionali ricavabili dal relativo statuto, al fine di valutare se effettivamente le forme di autonomia riconosciute dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 siano più estese rispetto a quelle già risultanti dalle disposizioni statutarie, pena l'inammissibilità della questione (sentt. nn. 175 e 312).

Tuttavia, può registrarsi una certa tolleranza della Corte, che ha ritenuto ammissibili anche questioni postulate alla luce dell'art. 117, ma individuate in base a parametri statutari non specificati dal ricorrente, desumibili però dal contesto del ricorso (sentt. nn. 207 e 391).

Non si dimentichi, da ultimo, che nel caso di norme interposte è necessario che sia individuato il parametro costituzionale la cui violazione sarebbe conseguenza della lesione della norma impugnata (sentt. nn. 51 e 248).

2.6. Oggetto e interesse a ricorrere

Per quanto concerne l'oggetto del giudizio la Corte ha da sempre riconosciuto a qualsiasi legge regionale, purché venuta ad esistenza, la natura di atto impugnabile, a prescindere dal fatto che la stessa abbia avuto concreta attuazione, ma essendo sufficiente che sia applicabile, ancorché non immediatamente (sentt. nn. 3, 118 e 133). Tuttavia, l'ammissibilità del ricorso è comunque subordinata alla possibilità che il suo accoglimento produca un'utilità per il ricorrente, difettando altrimenti l'interesse a ricorrere (sent. n. 3), con una certa attenzione alla sussistenza “in concreto” di quest'ultimo (Padula).

Anche l'abrogazione della norma impugnata non fa di per sé venir meno l'oggetto del ricorso né l'interesse a ricorrere, quando risulti che la stessa abbia avuto applicazione (sent. n. 405).

Neppure le modifiche della “veste formale” delle norme oggetto d'impugnazione, nonché quelle di natura meramente terminologica e formale, che non incidono sul contenuto normativo delle disposizioni impugnate, fanno venir meno la materia del contendere, dovendo le questioni di legittimità essere trasferite sulle nuove disposizioni (sentt. nn. 239, 449) (13).

Inidonee a ledere le attribuzioni legislative regionali sono invece ritenute le disposizioni prive di un autonomo contenuto lesivo, ma di carattere meramente ricognitivo (sent. n. 248).

Nell'ambito dei conflitti d'attribuzione la giurisprudenza della Corte ha più volte riconosciuto che qualsiasi comportamento dello Stato o di una Regione è idoneo a porsi quale oggetto del giudizio, purché sia dotato di efficacia o di rilevanza esterna e sia diretto ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare un'invasione attuale dell'altrui sfera di attribuzioni o comunque una menomazione delle possibilità di esercizio della medesima (14); su questa base può essere sicuramente impugnata in forma autonoma anche la premessa di un decreto ministeriale cui sia, appunto, imputata un'esplicita negazione della autonomia finanziaria di spesa della Regione (sent. n. 382).

Ai fini d'individuare gli atti dello Stato impugnabili la Corte ha più volte specificato che lo Stato deve essere inteso “non come persona giuridica, bensì come sistema ordinamentale...complesso e articolato, costituito da organi, con o senza personalità giuridica, ed enti distinti dallo Stato in senso stretto, ma con esso posti in rapporto di strumentalità in vista dell'esercizio, in forme diverse, di tipiche funzioni statali” (sent. n. 31) (15). Così sono stati ritenuti impugnabili gli atti dell'Agenzia del demanio, a cui spetta, sino all'attuazione dell'ultimo comma dell'art. 119 Cost., la proprietà e disponibilità dei beni demaniali (16); pertanto, nei rapporti con il sistema regionale, tale Agenzia deve considerarsi parte integrante del sistema ordinamentale statale (sent. n. 31). Analogo ragionamento la Corte ha applicato riguardo agli atti dell'Agenzia delle entrate (sent. n. 334).

Sempre nell'ambito dei conflitti, infine, è stata esclusa la qualità di atto impugnabile per gli atti di carattere meramente preliminare, privi di effetti autonomi, i quali s'inseriscono in fasi provvisorie di più ampie fattispecie procedurali (sentt. nn. 167 e 334).

2.7. Riunione dei giudizi e separazione delle decisioni con riserva di ogni decisione sulle restanti questioni di legittimità costituzionale

Anche per il 2006 si registra un certo numero di casi di riunione dei giudizi, sia nel giudizio in via principale (sentt. nn. 49, 103, 181, 405 e 451), sia nei conflitti (sentt. nn. 21, 167, 214, 221 e 327), generalmente in virtù della connessione oggettiva dei ricorsi, dell'analogia delle questioni sollevate e dell'omogeneità o identità della materia e dei profili d'illegittimità.

L'assenza di omogeneità delle questioni sollevate da più ricorsi e all'interno di ogni singolo, invece, porta la Corte a optare per una trattazione separata delle questioni prive di collegamento (sentt. nn. 88, 118, 133, 155 e 447).

In diminuzione, benché piuttosto frequenti, sono invece i casi in cui la Corte ha deciso con unica pronuncia le questioni omogenee secondo i canoni sopra ricordati, riservandosi di decidere separatamente sulle altre questioni (sentt. nn. 80, 87, 134, 213 e 233). Casi i quali, come già in passato, si verificano in particolare in quei giudizi aventi ad oggetto i c.d. provvedimenti statali *omnibus* e in particolare la legge finanziaria (sentt. nn. 134, 213 e 233)

2.8. *Tipi di decisioni*

Dalla giurisprudenza costituzionale del 2006 emerge ancora una volta una certa propensione della Corte per il criterio dell'interpretazione conforme a Costituzione, ai fini di scongiurare la pronuncia d'incostituzionalità (sentt. nn. 12, 246 e 412).

Abbastanza numerose (22 sentenze), invece, sono le decisioni manipolative, in maggioranza di carattere ablativo (sentt. nn. 23, 82, 102, 103, 322, 412, 413 e 449) o additivo (sentt. nn. 29, 49, 88, 129, 133, 182, 213, 214 e 396); solo 2 (nn. 134 e 182) sono le sentenze sostitutive.

In 14 casi, di cui 3 per rinuncia parziale (sentt. nn. 81, 365 e 422), è stata dichiarata l'estinzione del processo per rinuncia al ricorso (ordd. nn. 5, 11, 85, 99, 163, 348, 356, 379, 417 e 418), sovente motivata dall'abrogazione, sostituzione o modifica del provvedimento impugnato (ordd. nn. 5, 11, 163, 230, 417 e 418). In 6 casi la rinuncia non ha richiesto l'accettazione della controparte poiché il resistente non si era costituito in giudizio (ordd. nn. 11, 99, 163, 348 e 418; sentt. n. 81).

A tali pronunce devono affiancarsi i 25 casi in cui si è dichiarata la cessazione della materia del contendere, generalmente in virtù dell'abrogazione o modifica della normativa da cui il ricorso traeva origine (sentt. nn. 20, 80, 103, 181, 345 e 370) o per sopravvenuta carenza d'interesse (sent. nn. 214 e 216) e in un caso a seguito di rinuncia (parziale) accettata dalla controparte (sent. n. 425).

L'abrogazione o modifica della norma oggetto di censura, senza che la stessa abbia avuto *medio tempore* una qualche applicazione, ha invece comportato l'inammissibilità della questione nella sentenza n. 3.

Piuttosto numerosi sono i casi di cessazione della materia del contendere consequenziale alla promulgazione parziale di una legge regionale siciliana (in un caso l'intera legge non è stata promulgata, ord. n. 385), con omissione delle parti impugnate (ordd. nn. 111, 136, 147, 171, 204, 231, 309, 330, 340, 347, 348, 349, 358, 389, 404 e 410).

Da ultimo, 12 sono le pronunce d'illegittimità consequenziale di disposizioni inscindibilmente connesse a quelle annullate (sentt. nn. 40, 116, 253 e 424).

Nei conflitti d'attribuzione devono segnalarsi alcune decisioni d'inammissibilità per difetto d'interesse a ricorrere, in cui l'oggetto del ricorso era stato superato da un'intesa tra Stato e Regioni (sent. n. 235) o dall'abrogazione della norma da cui scaturiva il conflitto (sent. n. 333). Quattro, invece, sono i casi di estinzione del processo per rinuncia al ricorso (sent. n. 167; ordd. nn. 226, 275 e 357).

2.9. *Principio di continuità*

Un'unica pronuncia mostra attenzione alla necessità di salvaguardare il principio di continuità. Nella specie, l'esigenza di garantire la funzionalità di determinati settori dell'amministrazione ha portato la Corte, come sovente in precedenza (17), ad escludere la declaratoria di illegittimità costituzionale di norme statali parzialmente in deroga al riparto di competenze di cui al nuovo Titolo V, in virtù della loro natura transitoria (sent. n. 243).

3. *L'organizzazione regionale*

3.1. *L'autonomia statutaria (art. 123 Cost.).*

Anche nel 2006 la Corte ha avuto modo di dare alcune indicazioni riguardo alla posizione dello statuto regionale nel sistema delle fonti. Un certo interesse mostra quanto affermato nella sentenza n. 119, ove lo statuto viene esplicitamente definito come fonte sovraordinata alla legge regionale; la Corte, pertanto, pur avendo negato in precedenti decisioni la natura di “costituzioni regionali” degli statuti, definendoli quali atti a competenza riservata e specializzata (sentt. nn. 372, 378 e 379 del 2004), sembra aver

delineato i rapporti tra quest'ultimi e la legge regionale in termini di gerarchia (De Siervo) piuttosto che di separazione di competenze (Anzon, Sorrentino).

Riguardo al procedimento d'approvazione degli statuti alcune precisazioni sono poste con riferimento alla pubblicazione dello statuto regionale; in particolare la Corte ha ritenuto che il procedimento previsto dall'art. 123 Cost. debba ritenersi sottratto all'autonomia statutaria, da cui deriva l'incostituzionalità, pertanto, di quelle disposizioni che intervengano su tale procedimento "rettificandolo"; al più, infatti, può consentirsi l'adozione di alcuni accorgimenti tesi ad evitare la sovrapposizione tra i due controlli previsti dall'art. 123 (sent. n. 12).

Sul piano dei contenuti statutari, invece, ha trovato conferma quanto stabilito dalla sentenza n. 313 del 2003, con la conseguente incostituzionalità di leggi regionali che, in mancanza dell'adozione di un nuovo statuto, attribuiscono alla Giunta regionale il potere regolamentare in determinati ambiti (sent. n. 119).

3.2. La forma di governo regionale

Indicazioni assai rilevanti sono fornite dalla giurisprudenza costituzionale riguardo alla forma di governo regionale con la sentenza n. 12.

Anzitutto, la Corte ha dato una lettura assai rigida delle disposizioni costituzionali in materia, in particolare riguardo alla forma di governo ad elezione diretta del Presidente della Giunta regionale; con la sostanziale conseguenza di escludere quasi del tutto la possibilità per gli statuti di "modellare" tale forma di governo (Mangiameli). A detta della Corte, infatti, poiché in forme di governo quale quella in esame il corpo elettorale investe contemporaneamente il Presidente della Giunta del potere esecutivo ed il Consiglio del potere legislativo e di controllo nei confronti del Presidente, deve presumersi nella fase iniziale della legislatura regionale la sussistenza di una certa armonia dell'indirizzo politico tra i due organi; pertanto, tra questi non sussiste "una relazione fiduciaria assimilabile a quella tipica delle forme di governo parlamentari, ma un rapporto di consonanza politica, istituito direttamente dagli elettori, la cui cessazione può essere ufficialmente dichiarata sia dal Presidente sia dal Consiglio con atti tipici e tassativamente indicati dalla Costituzione" (con applicazione del c.d. principio *aut simul stabunt aut simul cadent*).

In conseguenza di tali principi, quindi, deve escludersi, da un lato la possibilità di prevedere negli statuti una qualsiasi forma d'investitura fiduciaria dell'esecutivo regionale all'inizio della legislatura; dall'altro l'introduzione di circuiti fiduciari collaterali ed accessori, come le mozioni di sfiducia individuale indirizzate dal Consiglio verso i singoli assessori, che comportino l'obbligo per il Presidente di sostituire l'assessore sfiduciato, le quali lederebbero la prerogativa presidenziale di nominare e revocare gli assessori (art. 122, comma 5, Cost.) (18).

L'autonomia statutaria risulta limitata anche riguardo alle conseguenze attribuibili alla votazione della mozione di sfiducia al Presidente. La Corte, infatti, ha ritenuto in contrasto con l'art. 126, commi 1 e 3, Cost., le disposizioni dello statuto abruzzese che prevedevano la decadenza della Giunta e del suo Presidente come effetto dell'approvazione della mozione di sfiducia, poiché conseguenza certamente sproporzionata quando non motivata dal ricorrere di comportamenti antigiuridici o pericolosi per la sicurezza nazionale, la quale inoltre impedirebbe l'emanazione di atti urgenti e indifferibili.

3.3. Statuti regionali e leggi elettorali

Qualche spunto interessante si registra anche per quanto concerne i rapporti tra lo statuto regionale e la disciplina elettorale, che ai sensi dell'art. 122 Cost. è rimessa alla potestà legislativa concorrente Stato-Regioni.

Nella sent. n. 31 la Corte ha ritenuto non lesiva degli artt. 122 e 123 Cost. la disposizione di cui alla legge elettorale della Regione Marche (art. 4, comma 1, l. n. 27/2004), la quale fissa in 42 più il Presidente della Giunta regionale il numero dei consiglieri regionali, mentre lo Statuto regionale successivamente pubblicato prevede che il Consiglio regionale sia composto da 42 membri (art. 7, comma 1), ma anche che il Presidente della Giunta, eletto in concomitanza al Consiglio, ne faccia parte (art. 11, comma 2). Infatti, da un lato l'interpretazione letterale e sistematica di tali norme statutarie porta ad escludere che il Presidente della Giunta regionale sia considerato un componente del Consiglio regionale come gli altri membri di esso e dunque compreso nel numero dei 42; dall'altro lato, l'efficacia della disposizione

impugnata era comunque differita all'entrata in vigore del nuovo statuto regionale, non ancora adottato in quel momento e dunque non poteva determinarsi alcun problema relativo all'ambito della potestà legislativa regionale in materia.

3.4. Il procedimento legislativo regionale

La Corte è poi ritornata (19), con la già citata sentenza n. 12, sui c.d. “organi di garanzia statutaria”, in particolare riguardo a un possibile coinvolgimento degli stessi nel procedimento legislativo regionale. Si ribadisce così che la previsione statutaria di un eventuale parere sui progetti di legge da parte di organi siffatti non reca alcun pregiudizio alle attribuzioni del Consiglio regionale ai sensi dell'art. 121 Cost., rientrando nella disciplina del procedimento legislativo regionale, la quale va ricompresa nei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento di cui all'art. 123, primo comma, Cost. (20).

3.5. Le prerogative dei consiglieri regionali

Interessante risulta infine quanto deciso sul ricorso per conflitto d'attribuzione con la sentenza n. 221. Ivi, infatti, la Corte ha ripercorso quanto affermato in precedenti decisioni riguardo ai limiti all'insindacabilità delle opinioni espresse dai consiglieri regionali (21), di cui all'art. 122 Cost.. Com'è noto, la giurisprudenza consolidata richiede la sussistenza di un nesso funzionale tra l'opinione espressa in sede consiliare e la sua successiva divulgazione; il che comporta la necessità di una sostanziale corrispondenza di contenuto fra le stesse, che non può essere soddisfatta da una generica comunanza di argomento idonea a ricondurre entrambi gli atti ad un generico, comune contesto politico. Inoltre, deve sussistere una “sostanziale contestualità” tra le due dichiarazioni e ciò esige che vi sia un ragionevole collegamento temporale tra atto tipico e sua divulgazione, pena la stessa interruzione del nesso funzionale. Tale contestualità, dunque, non può certo ravvisarsi quando tra i due atti vi sia un intervallo di tempo così ampio da risultare incompatibile con la stessa finalità divulgativa, come per le dichiarazioni rese alla stampa oltre un anno dopo la presentazione di una mozione consiliare (che è il caso di cui alla sentenza in esame). E ancor più pregnante è la sussistenza del requisito della contestualità nei casi in cui l'atto consiliare sia successivo alla dichiarazione esterna, pena l'inversione dell'ordine logico, prima che giuridico tra i due atti (così nel caso di specie, ove erano intercorsi dieci giorni tra dichiarazione alla stampa e atto consiliare).

4. Il limite degli obblighi comunitari e art. 117, comma 5

Alcune riflessioni di non poco momento possono farsi anche riguardo ai rapporti tra ordinamento interno e comunitario.

L'idoneità degli norme comunitarie a porsi, ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost., quale parametro interposto di costituzionalità di atti legislativi, dunque, viene riconosciuta (sentt. nn. 51, 80, 119 e 246), purché sia adeguatamente specificato l'obbligo comunitario la cui pretesa violazione comporti la lesione della disposizione costituzionale (sent. n. 51).

Nello specifico, in materia di appalti, stabilendo la normativa comunitaria, recepita da atti legislativi nazionali, il ricorso alle procedure di evidenza pubblica per tutti i casi di affidamento di opere sopra un certo valore, la legge regionale non può prevedere forme di scelta del contraente secondo procedure diverse, per appalti che eguaglino o superino la soglia comunitaria (sent. n. 129).

Riguardo all'attuazione del diritto comunitario la Corte ha ribadito quanto già precisato nella sentenza n. 129 del 1996, secondo cui le esigenze unitarie poste a base di un eventuale accentramento nello Stato della competenza ad attuare una direttiva comunitaria – in deroga al riparto costituzionale di competenze legislative – devono discendere con evidenza dalla stessa normativa comunitaria, sulla base di esigenze organizzative che ragionevolmente facciano capo all'Unione europea. (sent. n. 398).

Si conferma inoltre la legittimità delle c.d. “norme statali cedevoli”, tese ad introdurre una disciplina attuativa di obblighi comunitari, anche in ambiti di competenza delle Regioni, nel caso d'inerzia o inadempimento delle stesse (sent. n. 399).

5. Potere regolamentare

Nel 2006 la Corte ha avuto modo nuovamente di soffermarsi sulla nuova ripartizione del potere regolamentare tra Stato, Regioni ed enti locali.

In particolare, nella sent. n. 246, la Corte sembra aver interpretato l'art. 117, comma 6, Cost. come recante una vera "riserva di regolamento locale" riguardo all'organizzazione e allo svolgimento delle funzioni fondamentali attribuite agli enti locali con legge (Di Genio). Pertanto, sebbene in base all'art. 118 Cost. si riconosca in capo al legislatore regionale, nell'ambito delle proprie competenze legislative, la possibilità di disporre discrezionalmente dell'allocazione di funzioni amministrative agli enti locali, ulteriori rispetto alle loro funzioni fondamentali, ciò non consentirebbe di affidare ad un organo della Regione – neppure in via suppletiva – la potestà regolamentare propria dei Comuni o delle Province in riferimento a quanto attribuito loro dalla legge regionale medesima; ai sensi dell'art. 117, comma 6, Cost., infatti, solo gli enti locali possono adottare i regolamenti relativi all'organizzazione ed all'esercizio delle funzioni loro affidate dalla Regione.

L'art. 117, comma 6, Cost., viene in rilievo anche nella sent. n. 328, ove la Corte ha annullato, in un conflitto d'attribuzione, un regolamento ministeriale adottato in ambiti in cui s'intrecciavano competenze regionali concorrenti e residuali.

6. *Riparto delle competenze, sussidiarietà, leale collaborazione*

6.1. *La c.d. "chiamata in sussidiarietà"*

La giurisprudenza costituzionale del 2006 presenta diversi casi di "chiamata in sussidiarietà" delle funzioni amministrative.

La Corte ha avuto così modo di ribadire conclusioni omai consolidate riguardo a tale peculiare procedura tesa a tutelare, in virtù del principio di sussidiarietà, esigenze di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative (22). Se, dunque, è legittima l'attrazione di tali funzioni, nonché della relativa potestà legislativa, da un lato la valutazione dell'interesse pubblico alla base di tale "attrazione" deve risultare proporzionata e ragionevole alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità; dall'altro, ci deve essere un coinvolgimento della Regione interessata, in conformità al principio di leale collaborazione, anche se non sempre chiaro appare invece il momento in cui tale coinvolgimento regionale deve avvenire (se nella fase legislativa o in quella amministrativa del procedimento, come la sent. n. 6 del 2004 sembrava aver indicato) (sent. n. 214).

Com'è noto, tali principi hanno trovato primaria applicazione in materia d'*infrastrutture e opere pubbliche*, la qual cosa trova conferma anche nel 2006 (sent. n. 214, in ambito di concessioni autostradali).

Ulteriori ambiti di applicazione si sono registrati riguardo al *turismo*, censurandosi l'art. 12 del d. l. n. 35/2005, ove si prevedevano in capo ad un organo istituito con legge statale (il Comitato nazionale per il turismo) determinati poteri di coordinamento stabile delle politiche del settore turistico, nonché la sua promozione all'estero; misura senz'altro sproporzionata, attribuendo ad un organo statale una generalità di attività di coordinamento del settore, in carenza tra l'altro di qualsiasi coinvolgimento regionale nell'istituzione del Comitato (sent. n. 214). Legittima, invece, è la previsione (art. 12, commi 2, 3, 4 e 7 del d.l. n. 35/2005) di poteri in capo all'Agenzia nazionale del turismo (già ENIT), sotto la vigilanza del Ministero delle Attività produttive, con specifiche funzioni promozionali nel settore turistico; in tal caso, infatti, la proporzionalità dell'intervento è data dall'esigenza di garantire unitarietà all'attività di promozione del turismo italiano e il coinvolgimento regionale è assicurato dalla previa intesa per la nomina di tutti gli organi dell'Agenzia (sent. n. 214).

Ulteriori casi di "assunzione in sussidiarietà" si sono poi registrati in materia di *governo del territorio*, a tutela delle esigenze di repressione penale degli abusi edilizi (sent. n. 183), e di *pesca* (sent. n. 213).

6.2. *Leale collaborazione*

Il principio di leale collaborazione viene individuato dalla Corte quale criterio che "deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni: la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed

evitando eccessivi irrigidimenti" (sent. n. 31). Tuttavia, trattandosi di un parametro fortemente generico, esso richiede continue precisazioni e concretizzazioni, che possono essere di natura legislativa, amministrativa o giurisdizionale. Un certo *favor* è dato dalla Corte al sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali (sent. n. 31).

Con particolare attenzione all'attribuzione alle Regioni ed agli enti locali delle funzioni amministrative, la materia è certamente sorretta dal principio di sussidiarietà, ma in numerosi casi è necessario anche attenersi scrupolosamente al principio costituzionale di leale collaborazione, poiché può sorgere l'esigenza di bilanciare l'interesse dello Stato e gli interessi delle collettività locali (sent. n. 31). Così, ad esempio, nella disciplina del demanio idrico e in particolare nel procedimento di sdemanializzazione di aree statali, proprio il bilanciamento tra le esigenze dello Stato e gli interessi delle Regioni e delle comunità locali, che alla gestione del demanio idrico sono deputate, rende illegittima, in assenza di chiara e giustificata previsione legislativa, la totale esclusione delle comunità regionali dal procedimento di sdemanializzazione; il parere favorevole delle stesse, d'altronde, trova la sua fonte in un preciso accordo assunto in Conferenza, che non può essere unilateralmente derogato, salvo il ricorrere di particolari esigenze che devono comunque trovare espressa previsione legislativa (sent. n. 31).

Come si osservava nel paragrafo precedente, il rispetto del principio di leale collaborazione riveste un ruolo assai rilevante nell'ambito della c.d. "chiamata in sussidiarietà", rendendo sempre necessario un adeguato coinvolgimento regionale, normalmente nella veste dell'intesa "in senso forte" (23). Così, senz'altro illegittima è la nomina da parte del Ministro dell'ambiente del commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale dell'arcipelago toscano, in assenza di avvio e prosecuzione del procedimento per raggiungere l'intesa con la Regione Toscana per la nomina del Presidente dello stesso Ente; il che esige, laddove occorra, lo svolgimento di reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo e che sole legittimano la nomina del commissario straordinario (sent. n. 21).

Tuttavia, l'accessorietà della funzione di vigilanza alla titolarità della funzione a cui essa attiene (vedi *infra*, par. 7) esclude che il coinvolgimento della Regione debba realizzarsi nella necessaria forma dell'intesa anche per questo aspetto. Una volta attratte a livello statale, infatti, le funzioni amministrative debbono ritenersi statali e, per quelle di vigilanza, «non vi è alcuna prescrizione costituzionale dalla quale possa desumersi che il livello di collaborazione regionale debba consistere in una vera e propria intesa, anziché nella richiesta del parere del Presidente della Regione» (sent. n. 214).

Sotto un altro aspetto, deve ricordarsi che il mancato coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni nella fase di emanazione di decreti legge o in quella della loro conversione in legge, in ambiti che incidono su competenze regionali, non integra, di per sé, un vizio di costituzionalità della norma statale, né postula la lesione del principio di leale collaborazione (sent. n. 181) (24).

Infine, si ricordi che il principio di leale cooperazione costituisce il criterio, in concorrenza con quello di prevalenza, con cui vengono generalmente risolti i casi d'intreccio di competenze (vedi *infra*, par. 7.1). Il rispetto di tale principio, infatti, non può venir meno neanche qualora lo Stato eserciti competenze rimesse alla sua potestà legislativa esclusiva, quando queste si presentano connesse o intrecciate con competenze legislative regionali (sent. nn. 133 e 156), come è frequente nel caso di coinvolgimento delle c.d. competenze esclusive statali "trasversali" (sent. n. 134).

6.3. Poteri sostitutivi

Ribadendo quanto aveva avuto modo di precisare già con la sentenza n. 43 del 2004 (e con numerose sentenze successive (25)), la Corte ha sottolineato l'ammissibilità di leggi regionali le quali, nelle materie di propria competenza, prevedano l'esercizio di poteri sostitutivi in capo a organi regionali, in caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente locale ordinariamente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi. Tuttavia, l'eccezionalità di tali poteri sostitutivi comporta la necessità che la legge regionale rispetti l'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali e dunque, in conformità al principio di leale collaborazione, appresti congrue garanzie procedurali per l'esercizio di detti interventi sostitutivi (sent. n. 397).

Le garanzie sopra ricordate, però, operano solo nei confronti di enti la cui autonomia trovi in Costituzione una precisa garanzia, ai sensi dell'art. 118 Cost., per i quali dunque la sostituzione da parte di organi regionali costituisce un'invasione, seppur giustificata, di propri ambiti di competenza amministrativa; diversamente, invece, deve affermarsi per enti sub-regionali privi di detta autonomia

costituzionale, quali le Comunità montane. Ciò, comunque, non esclude che anche il potere sostitutivo esercitato nei confronti di detti enti debba comunque soggiacere «alle regole procedurali eventualmente predeterminate di volta in volta dal legislatore, nonché al principio generale del giusto procedimento, che impone di per sé la garanzia del contraddittorio a tutela degli enti nei cui confronti il potere è esercitato» (sent. n. 397).

7. Oggetto e materie

Alcune interessanti considerazioni generali sono ribadite dalla Corte riguardo alla disciplina delle sanzioni (26). La natura accessoria di tale potestà fa sì che il potere sanzionatorio debba attribuirsi allo Stato o alle Regioni in ragione della competenza a cui tale potere accede, in virtù della specifica competenza legislativa che la Costituzione ritiene più adatta alla tutela di determinati diritti o interessi (sentt. nn. 63, 106 e 116; ord. n. 199) (27). Inoltre, l'esigenza di una disciplina uniforme del sistema sanzionatorio comporta che, anche nei casi d'intreccio di competenze, il mero ricorrere di un titolo d'intervento statale, anche di tipo concorrente, può giustificare l'attribuzione alla competenza statale del regime delle sanzioni (sent. n. 106).

Da quanto detto deriva anche l'impossibilità di riconoscere l'esistenza di una materia della “vigilanza”, poiché «questa deve essere considerata accessorio naturale della competenza sanzionatoria sia statale sia regionale (sentenza n. 384 del 2005)» (sentt. nn. 63 e 106); il che, ovviamente, non esclude affatto che le Regioni possano essere coinvolte nelle attività di vigilanza, attenendo necessariamente alla competenza statale solo l'individuazione dei comportamenti da qualificarsi come violazioni e l'irrogazione delle relative sanzioni.

Sempre su un piano generale deve ricordarsi che, così come organi dello Stato possono essere chiamati a dare applicazione a leggi regionali, ove queste disciplinino oggetti di loro competenza, ugualmente gli organi della Regione devono far rispettare le leggi dello Stato, senza che ciò possa essere considerato illegittima interferenza nella potestà legislativa regionale (sent. n. 63).

7.1. Intreccio di più materie e competenze in un unico oggetto

7.1.1. Principi generali

La complessità della realtà sociale da regolare comporta sovente una notevole difficoltà nel riferire le normative ad una sola materia, concernendo situazioni non omogenee, ricomprese in materie diverse sotto il profilo della competenza legislativa.

Tale intreccio di competenze, che deve essere oggetto di analisi caso per caso, con riguardo alle concrete fattispecie normative (sent. n. 213), è assai comune soprattutto quando vi sia il coinvolgimento delle c.d. competenze esclusive statali “trasversali” (sent. n. 134).

In siffatti casi, dunque, deve farsi applicazione o del criterio della prevalenza di una materia sull'altra o del principio di leale collaborazione, come più volte la Corte ha avuto modo di sottolineare (sentt. nn. 133 e 213) (28): il criterio della prevalenza viene certamente in soccorso qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre (sentt. nn. 133, 181, 222 e 422) (29); in ogni altro caso, invece, deve ricorrersi al principio di leale collaborazione (sentt. nn. 133, 156 e 406).

7.1.2. Casi pratici d'intreccio di competenze e materie

Un caso in cui competenze statali e regionali si trovano fortemente intrecciate si registra nella sentenza n. 116, avente ad oggetto la materia degli OGM. In tale ambito, un ruolo assai rilevante assumono le disposizioni di recepimento di normative comunitarie, che prevedono un principio di coesistenza tra colture transgeniche, biologiche e convenzionali, rendendo lecite dunque le colture con l'impiego di OGM autorizzati a livello comunitario. Si tratta di materia, pertanto, in cui vengono in discussione competenze esclusive statali, quale la *tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*; di tipo concorrente, come la *tutela della salute e della ricerca scientifica*; residuali regionali, quale *l'agricoltura*. In virtù della competenza in

materia di *tutela dell'ambiente*, nonché del potere di dettare i principi fondamentali riguardo alla *tutela della salute*, solo alla legislazione statale spetta la specificazione del principio di coesistenza, con l'eliminazione dunque di tutti i limiti posti dalle legislazioni regionali. Tale specificazione, infatti, rappresenta il punto di sintesi tra divergenti interessi di rilievo costituzionale: la libertà di iniziativa economica dell'imprenditore agricolo e l'esigenza che tale libertà non sia esercitata in contrasto con l'utilità sociale. Ora, l'imposizione di limiti di tal specie alla libertà di iniziativa economica può giustificarsi solo sulla base di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali, la cui elaborazione non può che spettare alla legge dello Stato, chiamata ad individuare in modo uniforme e vincolante per le Regioni il punto di equilibrio fra esigenze contrapposte (30). Per quanto concerne i profili attinenti alla coltivazione a fini produttivi, invece, attenendo essenzialmente alla materia dell'*agricoltura*, di competenza residuale delle Regioni, la legislazione regionale può intervenire sulle modalità di applicazione del principio di coesistenza, al fine di adattarlo alle caratteristiche morfologiche e produttive delle singole zone agricole.

Fortemente intrecciata anche la disciplina relativa all'installazione, alla localizzazione e all'esercizio degli impianti di comunicazione elettronica, ove si sovrappongono il *governo del territorio*, l'*ordinamento della comunicazione*, la *tutela della salute* (sent. n. 265, per cui vedi *infra* par. 9.7, e sent. n. 450). Con particolare attenzione a queste ultime due materie, sulla base di principi desumibili dalla legislazione statale, la definizione delle tecnologie concernenti gli impianti che, unitariamente, costituiscono la rete delle infrastrutture di comunicazione elettronica è riservata allo Stato (l. n. 36 del 2001 e d.lgs. n. 259 del 2003). Ciò, dunque, esclude una competenza regionale per quanto attiene alla approvazione dei progetti di rete o delle relative varianti che si discostino dagli *standard* tecnici fissati in sede nazionale. Ferma la suddetta competenza dello Stato, invece, le normative regionali possono prevedere scambi o acquisizioni di informazioni, anche d'ordine tecnico, tra i soggetti (o dai soggetti) variamente interessati alla realizzazione della rete infrastrutturale (sent. n. 450).

La disciplina relativa agli impianti concernenti infrastrutture necessarie alle comunicazioni elettroniche ha punti di collegamento anche con la potestà legislativa esclusiva dello Stato, di tipo trasversale, sulla *tutela dell'ambiente* e sulla *tutela della concorrenza* (31). Il principio fondamentale di cui all'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003, in particolare, vieta a tutte le pubbliche amministrazioni di imporre «oneri o canoni» che non siano stabiliti dalla legge statale, perseguendo dunque la finalità di garantire a tutti gli operatori un trattamento uniforme e non discriminatorio; si deve escludere, dunque, la previsione di un potere della Giunta regionale di determinare la misura di oneri economici posti a carico degli operatori, in relazione all'attività di consulenza tecnica svolta dall'ARPA (sent. n. 450).

Un ulteriore caso di forte intreccio di competenze si registra nella sentenza n. 133, avente ad oggetto l'istituzione di un fondo destinato ad incentivare la produzione di energie tratte da fonti rinnovabili. In tal caso, infatti, sono coinvolte una pluralità di materie, di potestà esclusiva statale e ripartita (*tutela dell'ambiente*, *ricerca scientifica*, *produzione di energia*), di cui alcune non si esauriscono in un delimitato ambito materiale (*tutela dell'ambiente* e *ricerca scientifica*). Il rispetto del principio di leale collaborazione in tale ambito, pertanto, comporta, nella fase di attuazione della disposizione e di erogazione delle risorse, il raggiungimento di un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, come previsto dalla legge statale (legge n. 239 del 2004).

Una sovrapposizione di competenze si riscontra anche relativamente alla disciplina della formazione continua del personale sanitario, in particolare alla c.d. ECM (formazione continua dei medici) di cui al d. lgs. n. 502 del 1992, ascrivibile sia alla *tutela della salute*, di potestà concorrente, sia alla *formazione professionale*, di potestà residuale delle regioni; in ogni caso, si tratta di materie su cui non può esercitarsi, ai sensi dell'art. 117, comma 6, Cost., il potere regolamentare dello Stato (sent. n. 328).

Intreccio di competenze, da risolversi secondo il canone della leale cooperazione, dunque mediante forme di cooperazione tra Stato e Regioni, sono riscontrate dalla Corte anche in materia di *immigrazione*, ove la riserva statale s'intreccia con le competenze regionali sul piano sociale e assistenziale (vedi *infra* 8.3) (sent. n. 156), nonché per la disciplina dell'apprendistato (32), ove concorrono sia la potestà esclusiva statale in materia di *ordinamento civile*, sia quella concorrente in materia di *tutela del lavoro*, sia il complessivo *ordinamento dell'istruzione* (sentt. nn. 406 e 425).

7.2. Materie-non materie

Poche novità si registrano riguardo alle c.d. materie “trasversali” (o materie-non materie [D’Atena]), tra le quali sono state analizzate la *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*, la *tutela della concorrenza* (sentt. nn. 29 e 80) nonché la *tutela dell’ambiente e dell’ecosistema* (sentt. nn. 133 e 398).

8. Potestà esclusiva statale

8.1. Autonomo titolo di legittimazione: la ricerca scientifica

La Corte ha attribuito un valore peculiare alla materia della *ricerca scientifica*, in quanto tesa al perseguimento di finalità la cui promozione può essere perseguita anche con una disciplina che concerna diversi ambiti di competenza. Pertanto, qualora la ricerca verta su materie di competenza esclusiva statale, a queste occorre riferirsi per stabilire la competenza legislativa (sent. n. 133) (33).

8.2. Politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l’Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea (lett. a)

La *politica estera* è individuata dalla Corte, in virtù della riserva di cui all’art. 117 Cost., quale componente peculiare e tipica dell’attività dello Stato, che ha un significato al contempo diverso e specifico rispetto al termine “rapporti internazionali”. Infatti, «mentre i “rapporti internazionali” sono astrattamente riferibili a singole relazioni, dotate di elementi di estraneità rispetto al nostro ordinamento, la “politica estera” concerne l’attività internazionale dello Stato unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità ed al suo indirizzo» (sent. n. 211). Ne deriva, pertanto, l’illegittimità costituzionale di qualsiasi disposizione regionale che intervenga nella sfera della politica estera, come nell’ambito della cooperazione allo sviluppo (sent. n. 211).

La competenza statale in questione, invece, non può essere certo lesa delle attribuzioni regionali in materia di controllo d’incidenti rilevanti, sulla base che l’eventuale informazione dei servizi di sicurezza di altri Stati non potrebbe che essere attuata a cura dello Stato. La semplice ed eventuale trasmissione di informazioni riguardanti piani di emergenza locali, che può essere peraltro effettuata attraverso gli appropriati organi statali, in alcun modo è invasiva della competenza in esame (sent. n. 32).

8.3. Immigrazione (lett. b)

La materia dell’*immigrazione* ha trovato disciplina nel decreto legislativo n. 286 del 1998, che già in vigore del vecchio Titolo V attribuiva alle Regioni alcune competenze in ambito sociale e assistenziale, istituendo anche meccanismi di cooperazione tra Stato e Regioni. Ancor di più nel nuovo riparto di competenze legislative, pertanto, deve riconoscersi la sussistenza di legittime competenze regionali, soprattutto sul piano assistenziale, che possono intrecciarsi con la competenza statale in materia; sembra così potersi distinguere tra “politiche dell’immigrazione”, di competenza statale (attinenti essenzialmente le modalità di accesso e soggiorno degli stranieri in Italia) e “politiche per gli immigrati”, che più che altro concernono l’ambito assistenziale (Corsi, Baldin, Ruggeri-Salazar). La legittimità di tali interventi regionali è comunque certa quando questi avvengano nel rispetto delle prerogative statali (quale ad esempio quella riguardo ai casi e alle modalità di rilascio del permesso di soggiorno) e delle forme di collaborazione Stato-Regioni previste dalla normativa statale (sent. n. 156).

Allo Stato, comunque, è senz’altro consentita la previsione di forme di raccordo tra lo Sportello unico per l’immigrazione e gli uffici regionali e provinciali per l’organizzazione e l’esercizio di funzioni amministrative in materia di lavoro attribuite allo sportello medesimo; tale previsione, infatti, è tesa ad assicurare la funzionalità del procedimento volto a disciplinare l’ingresso e l’avviamento al lavoro del cittadino extracomunitario e dunque espressione della competenza statale in esame (sent. n. 407).

8.4. Tutela della concorrenza; sistema tributario e contabile dello Stato (lett. e)

8.4.1. Tutela della concorrenza

In continuità con la sua giurisprudenza (34), nel sottolineare la natura trasversale della competenza statale sulla *tutela della concorrenza*, la Corte ha specificato che essa ha una portata così ampia da legittimare interventi dello Stato volti sia a promuovere sia a proteggere l'assetto concorrenziale del mercato (sent. n. 80).

Nella sentenza n. 29 la Corte ha ricondotto così alla competenza in esame la disciplina di cui all'art. 113 del T.U. sugli enti locali, in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, in particolare le procedure per l'affidamento della gestione delle reti e dei servizi stessi. Pur incidendo su una materia che di per sé appartiene alla competenza residuale delle Regioni (*servizi pubblici locali*), infatti, le disposizioni ivi contenute, disciplinando l'affidamento della gestione dei servizi di rilevanza economica, sono finalizzate alla creazione di un sistema teso a salvaguardare la concorrenzialità del mercato; l'art. 113 può dunque ritenersi sostanzialmente quale norma-principio della materia, «alla cui luce è possibile interpretare il complesso delle disposizioni in esame nonché il rapporto con le altre normative di settore, nel senso cioè che il titolo di legittimazione dell'intervento statale in oggetto è fondato sulla tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, e che la disciplina stessa contiene un quadro di principi nei confronti di regolazioni settoriali di fonte regionale» (35). Deve precisarsi, tuttavia, che solo le disposizioni di carattere generale che disciplinano le modalità di gestione e l'affidamento dei servizi pubblici locali di “rilevanza economica” costituiscono esercizio della competenza in esame e pertanto non possono essere derogate da norme regionali. Da ultimo, le suddette finalità garantistiche della concorrenza sono riconosciute anche alla disciplina transitoria, che, in modo non irragionevole, stabilisce i casi in cui cessano le concessioni già in essere, in relazione all'effettuazione di procedure ad evidenza pubblica e al tipo di società affidataria del servizio.

Alla normativa regionale, tuttavia, è consentito escludere le società a capitale interamente pubblico, alle quali gli enti locali abbiano attribuito la proprietà di reti, impianti e dotazioni patrimoniali destinati all'esercizio di servizi pubblici, dalla partecipazione alle gare ad evidenza pubblica indette per la scelta del soggetto gestore del servizio; non contenendo, infatti, la legge statale alcuna prescrizione su tale aspetto, vertendosi pur sempre in materia di competenza residuale delle Regioni, risulta legittima una disciplina integrativa siffatta (sent. n. 29).

Al contrario, invece, la legge regionale non può prevedere un divieto per le società a capitale interamente pubblico, già affidatarie in via diretta della gestione di un pubblico servizio, di partecipare alle gare per la scelta del gestore; il già citato art. 113 T.U.E.L., infatti, nel prevedere un divieto siffatto, ha stabilito una disciplina transitoria tesa a garantire un graduale riequilibrio del settore (sent. n. 29).

8.4.2. Sistema tributario e contabile dello Stato

Nel 2006 si conferma l'orientamento ormai consolidato secondo cui la natura statale di un determinato tributo, istituito e disciplinato con legge dello Stato, non preclude l'eventuale attribuzione del gettito alle Regioni ed alle Province, benché escluda la possibilità per le stesse di legiferare su tale categoria di tributi (sentt. nn. 2, 412 e 413) (36). Infatti, pur nel caso di destinazione parziale o totale del gettito di tributi alle Regioni, lo Stato può legiferare sugli stessi anche con norme di dettaglio, senza che si determini alcuna violazione dell'autonomia tributaria regionale (sent. n. 155) (37). Tuttavia, in determinati casi sembra sussistere la possibilità di una potestà legislativa regionale integrativa (Caretti), nei limiti di quanto indicato dalla legge statale (sentt. nn. 412 e 413).

In applicazione di tali principi, pertanto, l'addizionale regionale IRPEF, istituita e regolata dal d. lgs. n. 446 del 1997, deve considerarsi a tutti gli effetti tributo statale, con la preclusione per le Regioni d'intervenire a regolare, anche in via integrativa, la misura di tale addizionale, se non nei limiti di quanto previsto dalla stessa normativa statale (sent. n. 2, ord. n. 148). Conclusioni analoghe possono farsi per l'IRAP e l'IRE (sent. n. 155), per l'ICI (sent. n. 75), salva l'autonomia espressamente concessa dalla stessa legge ai Comuni, nonché per il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (sentt. nn. 412, 413).

I rapporti tra Stato e Regioni in materia tributaria, inoltre, devono far escludere che ogni intervento modificativo di un tributo che comporti un minor gettito per le Regioni debba essere accompagnato da misure compensative per la finanza regionale, tenuto conto, tra l'altro, che nel valutare il gettito complessivo destinato alla finanza regionale, e dunque la sussistenza di eventuali riduzioni, si deve

considerare nel suo complesso la manovra fiscale; come già precisato dalla Corte (38), infatti, a seguito di manovre di finanza pubblica, possono anche determinarsi riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché esse non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale e, in definitiva, rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione stessa dispone per l'adempimento dei propri compiti (sent. n. 155).

Da ultimo, la riserva allo Stato in materia comporta che il potere dominicale che spetta allo stesso, quale proprietario, di disporre dei propri beni, non incontra i limiti della ripartizione delle competenze secondo le materie (39) (sent. n. 213). E' pertanto illegittima una norma regionale che affidi alla Giunta regionale la determinazione dell'ammontare del canone da corrispondere per la concessione dei beni del demanio marittimo, incidendo su prerogative spettanti esclusivamente allo Stato in qualità di ente proprietario di detto demanio (sent. n. 213).

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

L'attribuzione in via esclusiva allo Stato di tale competenza esclude che possa essere riconosciuta alle Regioni la possibilità di attribuire legislativamente – in forma autoritativa ed unilaterale – l'esercizio di funzioni pubbliche a uffici della amministrazione dello Stato o ad enti pubblici nazionali, seppure in sede locale; in tal modo, infatti, ne verrebbe all'evidenza compromessa la stessa funzionalità ed il buon andamento, il quale richiede «un modello normativo unitario e coordinato, cui riservare la individuazione e la organizzazione delle attribuzioni e dei compiti demandati a quegli uffici o a quegli enti (sentt. nn. 30 e 322)» (40). Al più, nelle materie di competenza regionale, è possibile immaginare forme di collaborazione e coordinamento, previste in leggi statali o in accordi, che coinvolgono compiti ed attribuzioni dello Stato (sentt. nn. 30, 213 e 322).

In tal senso, l'acquisizione, l'elaborazione e lo scambio di informazioni non determinano, di regola, alcuna lesione di attribuzioni statali o regionali, rappresentando meri strumenti di leale cooperazione tra Stato e Regioni, tesi a garantire il più efficiente esercizio delle attribuzioni tanto statali, quanto regionali” (sent. n. 42) (41).

Dunque, in virtù dei presupposti sin qui indicati, non è illegittima la previsione con legge regionale di meccanismi di destinazione di risorse umane e strumentali agli uffici giudiziari in base alla richiesta del capo degli uffici periferici degli organi giudiziari e non del Ministro della Giustizia. Premesso, tra l'altro, che la Costituzione non stabilisce una riserva di competenza organizzativa del Ministro della Giustizia in ordine a qualunque servizio comunque in relazione con la giustizia, nessun vincolo a carico di organi dello Stato può derivare dalla mera previsione di una richiesta, di carattere facoltativo, di personale e beni strumentali fatta dai capi degli uffici giudiziari periferici (sent. n. 207).

Né può ritenersi lesiva della competenza in esame la previsione con legge regionale di un'attività regionale di promozione d'intese con lo Stato o Amministrazioni indipendenti, trattandosi di disposizioni che si rivolgono esclusivamente alla Regione, senza disciplinare unilateralmente funzioni statali (sent. 246).

Lede invece detta competenza una disciplina regionale che stabilisca un coinvolgimento delle Forze dell'ordine e di pubblica sicurezza, mediante la fissazione unilaterale di obblighi in capo alle stesse, nella disciplina dei compiti e ruoli della Regione nell'attività di prevenzione e spegnimento degli incendi (sent. n. 322).

8.6. Ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale (lett. h)

In continuità con la sua giurisprudenza (42), anche antecedente alla riforma del Titolo V (43), la Corte ha individuato la riserva di competenza allo Stato in materia soltanto nelle funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume prioritaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento. La *sicurezza pubblica*, dunque, va intesa in termini restrittivi, come relativa alle sole misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico (sentt. nn. 222 e 237) (44). Il che, tra l'altro, può comportare anche l'opportunità che l'ordinamento statale persegua opportune forme di coordinamento tra Stato ed enti territoriali, tese a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio, anche mediante accordi fra gli enti interessati (sent. n. 105) (45).

Ne deriva, pertanto, la piena legittimità di attività regionali conoscitive del fenomeno della criminalità, mediante l’attivazione di organismi di studio e ricerca in materia di sicurezza, che in nessun modo possono ledere la competenza statale (sent. n. 105).

Alla materia in questione deve poi ricondursi anche la regolamentazione dell’addestramento delle razze canine, quando finalizzato alla salvaguardia dell’incolumità pubblica dal rischio di aggressione da parte di animali addestrati secondo modalità tali da stimolarne l’aggressività. La *ratio* d’interventi siffatti, in quanto tesa essenzialmente alla prevenzione di reati contro la persona, consente di ricondurre il nucleo essenziale di tale disciplina, che pure incide su competenze regionali (quale la *tutela della salute*) alla materia dell’*ordine pubblico e sicurezza*, secondo il criterio di prevalenza sopra esaminato (vedi par. 6.1) (sent. n. 222).

Rientra certamente nella potestà legislativa in esame la disciplina dei giochi d’azzardo, nonché di quei giochi i quali, pur non classificati propriamente quali “giochi d’azzardo”, presentino un elemento aleatorio e comportino la distribuzione di vincite. Più in particolare, le prescrizioni in tema di numero di apparecchi per tali giochi e di modalità di installazione degli stessi costituiscono espressione di tale competenza statale; infatti, si tratta di macchine che, seppur lecite, possono avere effetti pericolosi per la sicurezza pubblica, qualora non controllate, potendo incentivare in maniera eccessiva la propensione al gioco (sent. n. 237).

Emerge, pertanto, come la Corte adotti un criterio “finalistico” al fine di ricondurre le discipline statali al titolo competenziale in questione, legittimando così la compressione delle competenze regionali spesso connesse (Bonetti).

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

8.7.1. Ordinamento civile

Tra gli aspetti fatti rientrare dalla Corte nell’*ordinamento civile* deve registrarsi la conferma di quanto precedentemente stabilito riguardo alla disciplina del c.d. *mobbing* (46). Viene infatti ribadito che, avuto riguardo alla condotta di coloro che pongono in essere gli atti e comportamenti vessatori nei confronti del lavoratore, la relativa disciplina rientra essenzialmente nell’*ordinamento civile* (sentt. nn. 22, 238 e 239). Allo Stato spetta, pertanto, la competenza a dettare la definizione del *mobbing* ove e quando lo ritenga opportuno (sent. n. 22). In riferimento alle conseguenze prodotte dagli atti e comportamenti vessatori, invece, emergono profili attinenti alla salute del lavoratore e alla qualificazione degli atti da lui compiuti, in relazione ai quali la disciplina del *mobbing* è riconducibile anche alla *tutela della salute* e alla *tutela e sicurezza del lavoro* (sentt. nn. 22, 238 e 239); per tali aspetti, dunque, le Regioni possono intervenire con propri atti normativi, anche con misure di sostegno idonee a studiare il fenomeno in tutti i suoi profili e a prevenirlo o limitarlo nelle sue conseguenze (sent. n. 22).

Viola evidentemente la competenza statale in materia un legge regionale che operi un diretto trasferimento coattivo di beni di proprietà da una persona giuridica estranea all’ordinamento sanitario regionale – la Fondazione Ordine Mauriziano – ad una A.S.L.; incidendo sul patrimonio della persona giuridica in questione, infatti, la legge regionale incide certamente sull’*ordinamento civile*, che comprende i trasferimenti patrimoniali tra persone giuridiche (sent. n. 173).

L’attribuzione allo Stato in via esclusiva della competenza in esame impedisce inoltre alle Regioni la possibilità d’intervenire su istituti disciplinati dal codice civile, quali quello della rappresentanza, dell’autonomia negoziale, nonché sulla disciplina degli atti di disposizione del proprio corpo (sent. n. 253). Non invade invece la materia in questione una disciplina regionale di forme di garanzia di pari opportunità nell’accesso ai percorsi di formazione e di riqualificazione professionale per le persone che risultino discriminate e esposte al rischio di esclusione sociale per motivi derivanti dall’orientamento sessuale o dall’identità in genere; trattasi, infatti, di aspetti che non incidono sulla disciplina dei singoli contratti di lavoro, rientrando invece nell’ambito della *istruzione e formazione professionale* (vedi *infra*, par. 11.7), di potestà residuale delle Regioni (sent. n. 253).

Sul piano della determinazione negativa della materia viene invece escluso che possa rientrare nell’*ordinamento civile* ogni disciplina, la quale tenda a regolare e vincolare l’opera dei sanitari (sent. n. 181) (47).

Neppure può farsi rientrare nella materia in esame la disciplina delle forme di decadenza automatica dall’incarico, al rinnovo degli organi politici, dei dirigenti regionali apicali (c.d. *spoils system*); la scadenza

del termine di durata dell'incarico, infatti, non interviene sugli aspetti privatistici del rapporto di lavoro, ma comporta la mera cessazione degli effetti del provvedimento di nomina; la caducazione di quest'ultimo, poi, causa necessariamente la cessazione di ogni rapporto tra amministrazione e dirigente, poiché trattasi di soggetto generalmente esterno alla stessa (sent. n. 233, per cui vedi anche *infra*, par. 11.6).

Lede senz'altro la competenza statale sull'*ordinamento civile* una legge regionale che, intervenendo in materia di rapporto di lavoro, crei un procedimento negoziale, vincolante per il datore di lavoro, le cui controparti (le organizzazioni sindacali del pubblico impiego) siano autoritativamente individuate; in tal modo, infatti, si pone ad un privato un vincolo destinato ad incidere sul suo potere di autodeterminarsi, il che attiene senz'altro all'ambito dei rapporti privatistici di cui alla materia qui in esame (sent. n. 411).

In conclusione, la giurisprudenza del 2006 non sembra dare una chiara interpretazione della materia *ordinamento civile* (Lamarque): se esso cioè debba considerarsi quale materia trasversale, in continuità con il limite del diritto privato di cui al vecchio Titolo V, e dunque con la conseguente sottrazione alle Regioni della possibilità di regolamentare i profili civilistici dei rapporti giuridici rientranti dal punto di vista materiale nella competenza regionale (Bartole, Pitruzzella); oppure se tale materia ponga alle Regioni il più moderato limite ad agire sugli istituti di diritto civile (Alpa).

8.7.2. *Ordinamento penale*

Il riparto di competenze in materia di *ordinamento penale* attribuisce al solo legislatore statale il potere di incidere sulla sanzionabilità penale dei comportamenti; pertanto, a costui va riconosciuta la discrezionalità riguardo ai casi di estinzione del reato o della pena, o di non procedibilità (48) (sent. n. 183). La considerazione del trattamento penale assume, d'altro canto, preminenza agli effetti delle competenze legislative, pur nella generica riconducibilità ad altra materia delle norme precettive la cui violazione è sanzionata (sent. n. 183) (49).

Con particolare attenzione al governo del territorio, pertanto, la competenza esclusiva statale d'individuare le fattispecie penalmente rilevanti riguardo agli abusi edilizi non preclude alle Regioni l'esercizio della propria competenza in materia di sanzioni amministrative in ambito edilizio. E' infatti pacifico nella giurisprudenza penale e amministrativa che la valutazione espressa in sede di giudizio penale per il reato paesaggistico non vincola le determinazioni amministrative in materia edilizia (sent. n. 183). Pertanto, la previsione dell'irrelevanza penale di determinati abusi non preclude l'applicabilità delle sanzioni amministrative previste a tutela del paesaggio e del territorio dalla disciplina regionale (sent. n. 182).

Le competenze regionali in materia di governo del territorio, infine, non sono lese dall'attribuzione ad un organo statale (la Soprintendenza nella specie) della potestà di fornire un parere vincolante sulla compatibilità paesaggistica degli interventi edilizi; tale previsione, finalizzata alla mera disciplina della punibilità degli abusi, costituisce infatti solo la modalità di realizzare una forma di uniformità di metodi di valutazione ai fini del riscontro dell'irrelevanza penale degli interventi, che giustifica la "chiamata in sussidiarietà" di funzioni amministrative (sent. n. 182).

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

Come già la Corte ha avuto modo di affermare, il potere di predeterminare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche incidendo sulle materie di competenza legislativa delle Regioni, non può trasformarsi nella pretesa dello Stato di disciplinare e gestire direttamente queste materie, escludendo o riducendo radicalmente il ruolo delle Regioni (sent. n. 248). Tale titolo di legittimazione legislativa, infatti, può essere invocato solo in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione, mentre non può individuare il fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali (sentt. nn. 181 e 248) (50).

In ogni caso, tale competenza, pur attribuendo al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, esige «che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie» (sentenza n. 88 del 2003)» (sent. n. 134).

Inoltre, il carattere “trasversale” della potestà esclusiva statale in questione, tale da incidere su numerose competenze regionali, fa sì che non possa prescindersi dal ricorso a strumenti di cooperazione tra lo Stato e le Regioni, da realizzarsi nella forma dell'intesa, pena la violazione del principio di leale collaborazione (sent. n. 134).

Da ultimo, deve sottolinearsi che, poiché non solo la determinazione dei livelli essenziali, ma anche la fissazione dei relativi *standard* attuativi e specificativi degli stessi costituisce esercizio della competenza in esame, anche in questo caso devono valere le garanzie appena ricordate (sent. n. 134).

Sin qui su di un piano generale. Nello specifico costituisce esercizio della competenza in esame la disciplina del diritto d'accesso ai documenti amministrativi, come specificato dalla stessa legge n. 15 del 2005, di modifica della l. n. 241/1990, la quale consente comunque alle Regioni e agli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, la possibilità di garantire livelli ulteriori di tutela (sentt. nn. 398 e 399). In tale ambito vanno dunque inquadrare le norme che prevedono specifiche garanzie per i cittadini al fine di accedere alle informazioni ambientali, senza che possa essere coinvolta la competenza statale in materia di *tutela dell'ambiente*; spetta dunque allo Stato l'attuazione di direttive comunitarie in materia di informazioni ambientali (sent. n. 399), pur potendo le Regioni legittimamente intervenire in tale ambito con discipline integrative, nel rispetto della normativa statale (sent. n. 398).

8.9. Norme generali sull'istruzione (lett. n)

Riguardo all'istruzione la Corte ha affermato che, sebbene l'istituzione di *master* e scuole di eccellenza universitaria rientri nella competenza degli atenei ai sensi dell'art. 33 Cost., in conformità ad alcuni criteri generali di cui ai decreti del Ministro dell'Università, né la competenza esclusiva statale né quella degli atenei possono ritenersi lese da discipline regionali che introducano forme di finanziamento di corsi siffatti e la disciplina dei relativi accordi tra ente regionale e istituzione universitaria (sent. n. 102).

Su di un piano più generale, infatti, deve riconoscersi alle Regioni una competenza a prevedere forme di programmazione regionale in materia d'istruzione universitaria, anche mediante il recepimento degli accordi di programma tra ministero, atenei ed altri soggetti pubblici (sent. n. 102).

La competenza statale e la riserva all'autonomia universitaria della disciplina sullo *status* dei docenti, da ultimo, non pregiudica la possibilità per le Regioni di prevedere forme d'incompatibilità tra cariche in organi regionali di programmazione universitaria e funzioni di direzione accademica (quali preside rettore o presidente di polo), qualora tali incompatibilità abbiano carattere “univoco”, non incidendo sullo *status* dei docenti, ma solo sulla partecipazione ad un organo regionale (sent. n. 102).

8.10. Organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e città metropolitane (lett. p)

L'attribuzione in via esclusiva allo Stato di tale competenza esclude la possibilità per la legge regionale di disciplinare forme di ineleggibilità a cariche elettive in enti locali territoriali, pur se coincidenti con quanto previsto dalla disciplina statale (sent. n. 29).

8.11. Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e dei beni culturali (lett. s)

Assai numerose sono le decisioni in materia di *tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e dei beni culturali*, in cui la Corte ha ribadito le conclusioni raggiunte nella sue precedenti pronunce.

Si conferma la natura “trasversale” di tale materia, che si configura come un valore costituzionalmente protetto, da tutelare nell'ambito di tutte le discipline che in qualche modo possano incidere su di esso (sent. n. 133). Tuttavia, se sull'ambiente la competenza dello Stato può dirsi piena, non può negarsi la legittimità di legislazioni regionali le quali, nel quadro ed in armonia con quella statale, nell'esercitare la competenza che loro appartiene riguardo ad altre materie, approntino ulteriori strumenti di tutela, legati alla specificità dei luoghi (sentt. n. 133 e 398) (51). Se, infatti, la tutela tanto dell'ambiente quanto dei beni culturali è riservata allo Stato, la valorizzazione dei secondi è di competenza legislativa concorrente; da un lato, quindi, spetta allo Stato il potere di fissare principi di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, dall'altro, le leggi regionali, emanate nell'esercizio di potestà concorrenti o residuali, possono assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale, purché siano rispettate le regole uniformi fissate dallo Stato (sentt. nn. 182, 246 e 247). I confini tra potestà legislativa statale e regionale,

tuttavia, non sempre si presentano chiari e le soluzioni data dalla giurisprudenza costituzionale ancora non appaiono del tutto definite (Cecchetti).

Così, risulta legittima una disciplina regionale in materia energetica che individui tra gli obiettivi che intende perseguire quello di ridurre le emissioni inquinanti e di assicurare le condizioni di compatibilità ambientale nello svolgimento di determinate attività; infatti, non può ritenersi lesa la competenza statale in questione quando la disciplina regionale non deroghi agli *standard* di protezione minima degli equilibri ambientali stabiliti dallo Stato, né tanto meno assegni alla Regione il compito di fissare valori-limite per le emissioni o *standard* di protezione dell'ambiente e del paesaggio (sent. n. 246).

Ha trovato conferma la giurisprudenza costituzionale relativa al controllo sul pericolo d'incidenti rilevanti, che la Corte aveva ricondotto al titolo competenziale in esame (52). Tuttavia, tale disciplina si presenta connessa e intrecciata inestricabilmente con altri interessi e competenze regionali concorrenti, in particolare con la competenza regionale concorrente della *protezione civile*; il che spiega perché la disciplina statale in materia (d.lgs. n. 334 del 1999) riservi allo Stato il compito di fissare *standard* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, ammettendo tuttavia interventi specifici del legislatore regionale (sent. n. 32).

Anche la giurisprudenza costituzionale in materia d'inquinamento elettromagnetico è stata ribadita dalla Corte (53). In tale ambito compete allo Stato, nel complessivo sistema di definizione degli *standard* di protezione dall'inquinamento elettromagnetico, la fissazione delle soglie di esposizione e cioè la determinazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità, limitatamente, per questi ultimi, alla definizione dei valori di campo ai fini della progressiva minimizzazione dell'esposizione; alle Regioni, invece, spetta la disciplina dell'uso del territorio in funzione della localizzazione degli impianti di comunicazione e quindi la indicazione degli obiettivi di qualità, consistenti in criteri localizzativi degli impianti stessi, nel rispetto delle esigenze della pianificazione nazionale di settore; tali criteri, tuttavia, non possono impedire od ostacolare ingiustificatamente l'insediamento degli impianti (sent. n. 103). Il che, pertanto, consente alle Regioni, nel rispetto delle esigenze di funzionalità ed unitarietà della rete nazionale, di attribuire ai Comuni la definizione dei siti tecnologici di localizzazione o delocalizzazione delle antenne per la telefonia mobile o di stabilire la necessità di un parere regionale sulle modalità di costruzione degli elettrodotti, trattandosi di elementi attinenti al governo del territorio (sent. n. 103). I principi sin qui esposti comportano, inoltre, il riconoscimento in via esclusiva allo Stato della competenza di prescrivere l'utilizzo di determinate tecnologie riguardo alla trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica, sia al fine di assicurare la tutela dell'ambiente e del paesaggio, nonché di promuovere l'innovazione tecnologica e le azioni di risanamento volte a minimizzare l'intensità e gli effetti dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, sia al fine di assicurare unitarietà ed uniformità alla rete nazionale (sent. n. 103).

In piena conformità a quanto deciso dalla Corte nella sentenza n. 62 del 2005, sono poi censurate le disposizioni di legge regionale recanti una disciplina del transito e dello stoccaggio di rifiuti radioattivi, in quanto lesiva delle competenze statali in materia ambientale (sent. n. 247).

Anche la predisposizione di *standard* minimi e uniformi di tutela della fauna costituisce legittimo intervento statale (sentt. nn. 313 e 441); tra i suddetti rientrano sia l'elencazione delle specie cacciabili, sia la disciplina delle modalità di caccia e dunque senz'altro la delimitazione temporale del prelievo venatorio disposta dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992, poiché rivolta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili (sent. n. 313) (54).

All'interno della *tutela dell'ambiente* la Corte ha ricondotto anche la *tutela del paesaggio* (55) (sent. n. 182 e, in tono minore, n. 51). In ogni caso, è evidente la possibilità di sovrapposizioni con le competenze regionali in materia di *governo del territorio* e di *valorizzazione dei beni culturali e ambientali* (sent. n. 182). Pertanto, sebbene la pianificazione paesaggistica possa ritenersi oggetto di competenza regionale, la stessa deve attenersi alle prescrizioni previste in via generale dalla disciplina statale, nella specie il Codice dei beni culturali e del paesaggio (d. lgs. n. 42 del 2004), che prevede la necessaria concertazione con lo Stato per la modifica del regime dei beni d'interesse paesaggistico (sent. n. 182). Inoltre, la Regione, nell'esercizio delle sue competenze in materia di *governo del territorio*, pur potendo inserire la tutela paesaggistica all'interno della pianificazione territoriale ed urbanistica, non può derogare a quei livelli uniformi di tutela del paesaggio previsti dalla disciplina statale (Codice dei beni culturali), con l'esclusione, pertanto, della possibilità di attribuire ai Comuni, attraverso il piano strutturale, la disciplina dei beni paesaggistici. L'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica, infatti, deve considerarsi un valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale, in quanto espressione di un intervento

teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale (sent. n. 182).

9. Potestà concorrente

Ancora nel 2006 la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare le modalità di esercizio del potere legislativo di Stato e Regioni nelle materie di competenza concorrente. Il rapporto tra norma "di principio" e norma "di dettaglio", pertanto, deve essere inteso nel senso che l'una può prescrivere criteri ed obiettivi, spettando invece all'altra l'individuazione degli "strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi" (56) (sent. n. 181).

9.1. Principi fondamentali

Come oramai pacifico (vedi anche la l. n. 131 del 2003), spettando allo Stato la determinazione dei principi fondamentali, in assenza di nuova formulazione degli stessi, la legislazione regionale deve svolgersi nel rispetto di quelli desumibili dalla normativa statale in vigore (sentt. nn. 40 e 153) (57).

Le disposizioni recanti principi fondamentali, inoltre, non possono certo contenere «una disciplina in sé compiuta e autoapplicativa, che, come tale, non lascia il minimo spazio non solo per un'ipotetica legiferazione ulteriore, ma persino per una normazione secondaria di mera esecuzione (sent. n. 177 del 1988)» (sent. n. 87).

9.2. Tutela e sicurezza sul lavoro

La competenza regionale in materia di *tutela del lavoro* legittima la previsione di norme che fissino l'obiettivo di favorire specifiche politiche regionali per particolari categorie di lavoratori a rischio di esclusione sociale, quali i soggetti transessuali o *transgender*. Sebbene, infatti, la legislazione statale di principio (art. 2, lett. k), d. lgs. n. 276 del 2003) non contempli tra i lavoratori definiti "svantaggiati" tale categoria di persone, una legge regionale che contenga mere disposizioni d'indirizzo tese a favorire l'inserimento lavorativo di particolari categorie di soggetti non lede certo le prerogative statali (sent. n. 253).

Non viola i principi posti dalla legge statale (d. lgs. n. 276 del 2003) neanche l'istituzione e disciplina con legge regionale di albi regionali delle agenzie per il lavoro; se, infatti, alle Regioni è attribuita la competenza in materia di rilascio delle autorizzazioni per svolgere l'attività d'intermediazione, costituisce legittima conseguenza che le stesse possano istituire l'albo delle imprese autorizzate. Ciò, tuttavia, non esime dall'obbligo di comunicazione di tale rilascio al Ministero del Lavoro, né impedisce l'inserimento di tali imprese nella sezione regionale dell'albo statale di tali intermediari (sent. n. 406).

9.3. Professioni

La giurisprudenza del 2006 ha modo di confermare importanti principi affermati già negli anni precedenti riguardo alla materia delle professioni.

In primo luogo, si ribadisce che «l'individuazione di una specifica area caratterizzante la "professione" è ininfluente ai fini della regolamentazione delle competenze derivante dall'applicazione nella materia in esame del terzo comma dell'art. 117 Cost. » (58) (sent. n. 40).

In secondo luogo, con particolare attenzione alle professioni sanitarie, trova conferma il principio fondamentale per cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e ordinamenti didattici, nonché l'istituzione di nuovi albi, è riservata alla legislazione statale (59) (sentt. nn. 40, 153, 423, 424 e 449). Anche la mera indicazione, da parte della legge regionale, di specifici requisiti per l'esercizio della professione in parte coincidenti con quelli già stabiliti dalla normativa statale viola senza dubbio la competenza dello Stato, risolvendosi in un'indebita ingerenza nelle competenze dello Stato (sent. n. 153).

9.4. Ricerca scientifica

In precedenza si è avuto modo di osservare (vedi *supra*, par. 8.1.) come la Corte abbia sovente riconosciuto alla ricerca scientifica natura di “valore” costituzionalmente protetto, la cui promozione può essere perseguita anche con una disciplina che precipuamente concerna materie diverse (sent. n. 133).

Non lede i principi fondamentali della materia in esame una legge regionale che preveda la possibilità per le aziende ospedaliere universitarie di aumentare la dotazione organica senza la necessaria intesa con il rettore dell'Università; l'obbligatorietà di quest'ultima, infatti, ai sensi dell'art. 5 del d. lgs. n. 57 del 1997, «si riferisce alla specifica individuazione dei professori e ricercatori universitari che dovranno essere destinati a svolgere attività assistenziale all'interno dell'azienda ospedaliera e non già alla definizione della dotazione organica dell'azienda stessa» (sent. n. 365).

9.5. Tutela della salute

Piuttosto cospicua risulta la giurisprudenza costituzionale sulla *tutela della salute*.

La competenza legislativa concorrente in materia è assai più ampia rispetto alla precedente relativa all'*assistenza ospedaliera* ed esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale e quella statale (sent. n. 134) (60). Tuttavia, deve considerarsi la frequente sovrapposizione della potestà esclusiva dello Stato in punto di *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali* (art. 117, comma 2, lett. m), che può incidere ulteriormente sull'autonomia regionale (sent. n. 134).

In precedenza (8.7.1.) si osservava come, sebbene la disciplina del *mobbing*, per quanto attiene alla definizione del fenomeno, attenga all'*ordinamento civile*, vi siano alcuni aspetti del fenomeno che possono essere regolati dal legislatore regionale; si tratta, ad esempio, delle misure di sostegno psicologico e, se del caso, dell'individuazione delle procedure per accedere alle terapie di tipo medico di cui la vittima può avere bisogno, nonché il regime degli atti o comportamenti posti in essere da quest'ultima come reazione a quanto patito (sent. n. 22). Discorso analogo può farsi per le misure di prevenzione delle ipotesi di *mobbing* e le relative ispezioni sui luoghi di lavoro (sent. n. 238). Non eccede la competenza regionale, pertanto, una legge che, rinunciando a formulare una propria definizione del *mobbing*, faccia riferimento ad elementi desumibili dalla normativa statale concernente gli ambiti in cui il fenomeno del si manifesta (sentt. nn. 22 e 238).

Un certo interesse mostrano alcune statuizioni della Corte riguardo al divieto di fumo, che già in passato aveva riconosciuto a tale divieto natura di principio fondamentale, posto a tutela della salute della persona, la quale, essendo ugualmente pregiudicata dall'esposizione al fumo passivo su tutto il territorio della Repubblica non può trovare forme di protezione differenziate, rimesse alla discrezionalità dei legislatori regionali (61) (sent. n. 63). Ne deriva, pertanto, che spetta allo Stato non solo individuare la fattispecie d'illecito amministrativo della violazione del divieto di fumo e la misura delle sanzioni corrispondenti, ma anche il relativo procedimento volto ad accertare la trasgressione al divieto e ad irrogare in concreto le sanzioni, attendo la vigilanza sul rispetto delle sanzioni alla stessa competenza sanzionatoria (sent. n. 63 e, in misura minore, sent. n. 59). Infatti, una regolamentazione differenziata di tale procedimento pregiudicherebbe l'effettività di tali sanzioni, in contrasto con quell'esigenza di uniformità che caratterizza le norme sanzionatorie in questione (sent. n. 63). In ogni caso, ragioni di opportunità e rispetto del principio di leale collaborazione rendono assai preferibile una regolamentazione di tale procedimento che non escluda del tutto le Regioni, che ben può realizzarsi in un accordo da raggiungere in sede di Conferenza Stato-Regioni (ancora sent. n. 63).

Anche la regolamentazione dell'organizzazione sanitaria deve ritenersi attratta dalla *tutela della salute*, data la connessione dei profili organizzativi con il complessivo livello delle prestazioni sanitarie, essendo queste ultime dipendenti, sotto molteplici aspetti, dalla professionalità e dall'impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi, e segnatamente di coloro che rivestono una posizione apicale (sentt. nn. 181, 449).

Così, la Corte ascrive a tale materia le problematiche concernenti il rapporto di lavoro dei dirigenti del ruolo sanitario pubblico (sempre sentt. nn. 181, 449). In particolare, il novellato testo dell'art. 15-*quater* del d. lgs. n. 502 del 1992, stabilisce che tale rapporto non è più caratterizzato dall'irreversibilità della scelta tra rapporto di lavoro esclusivo e non esclusivo; con il corollario per cui la scelta per un regime di non esclusività non preclude la direzione di strutture semplici o complesse, pur restando in vigore l'art. 15-*quinquies* del decreto in esame, che richiede, ai fini della direzione di strutture sanitarie, la sussistenza di un rapporto di lavoro esclusivo. In tal modo, è possibile il mantenimento dell'incarico a chi opti per la non esclusività, con la possibilità in ogni caso di ripristinare il rapporto esclusivo a richiesta dell'interessato. La disciplina statale, pertanto, non avrebbe introdotto un nuovo principio fondamentale

opposto a quello di cui all'art. 15-*quinquies* ricordato, creando al più una sorta di "cedevolezza" del principio in esame (Belletti). Dunque, nell'esercizio delle loro competenze, le Regioni sono libere di disciplinare le modalità relative al conferimento degli incarichi di direzione di strutture sanitarie, anche privilegiando in senso assoluto il regime del rapporto esclusivo (sent. n. 181).

Ancora in materia di dirigenza sanitaria, deve considerarsi principio fondamentale della materia il necessario possesso dei titoli richiesti per l'accesso alla dirigenza del Servizio sanitario nazionale anche per i ruoli dirigenziali delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche, della riabilitazione, della prevenzione e della professione ostetrica (sent. n. 449).

La *tutela della salute* comprende anche la disciplina ordinamentale degli IRCCS, pur in connessione con ulteriori materie, in particolare l'*ordinamento civile*, attesa la natura privatistica del rapporto di lavoro intercorrente tra i dirigenti degli IRCCS e i predetti Istituti. Specificatamente riguardo alla disciplina concernente le modalità di cessazione dall'incarico di direttore amministrativo e direttore sanitario di detti istituti, l'incidenza che tale disciplina esercita sull'organizzazione e la gestione di servizi sanitari e, di riflesso, anche sull'efficienza degli stessi, la fa attribuire all'ambito materiale in questione; ne consegue, quindi, che la regolamentazione di tale peculiare profilo non può ritenersi rilevante solo rispetto allo svolgimento del rapporto intercorrente, *iure privatorum*, tra i dirigenti degli IRCCS e i medesimi Istituti, riguardando, piuttosto, aspetti direttamente attinenti all'assistenza sanitaria (sent. n. 422). La tutela di esigenze unitarie in materia di *tutela della salute* giustifica poi la sussistenza di un controllo del Ministro della salute sulle attività di ricerca degli IRCCS, il quale ha come scopo la verifica della loro rispondenza al programma nazionale di ricerca sanitaria predisposto dal medesimo Ministero; il che fa escludere la possibilità per le Regioni di prevedere forme di vigilanza che interferiscano con tale attività di controllo ministeriale (sent. n. 422).

Costituisce principio fondamentale della materia in esame anche quello in base a cui il conferimento delle sedi farmaceutiche avvenga mediante concorso per titoli ed esami, rispondendo all'esigenza di garantire in modo stabile ed efficace il servizio farmaceutico sull'intero territorio nazionale, nonché di assicurare la parità di trattamento tra i farmacisti ai fini del conferimento delle sedi vacanti o di nuova istituzione (sent. n. 448).

Da ultimo, il rispetto dei principi fondamentali previsti dalla legislazione statale (d. lgs. n. 517 del 1999) rende illegittima una disciplina regionale relativa alla nomina di direttore generale di aziende ospedaliero-universitarie che non preveda la definizione a tal fine di specifici protocolli d'intesa tra Stato e Regioni, nel rispetto del principio di leale collaborazione (sent. n. 233, per cui vedi *infra*, par. 11.6).

9.6. Protezione civile

Come ricordato in precedenza (par. 8.11) detta competenza regionale si presenta sovente connessa con quella esclusiva statale in materia di *tutela dell'ambiente*. Tuttavia, deve sottolinearsi come già con l'istituzione del Servizio nazionale della protezione civile (legge n. 225 del 1992) il legislatore statale abbia rinunciato ad un modello centralizzato per una organizzazione diffusa a carattere policentrico (62) (sentt. nn. 32, 129, 284 e 323). E' proprio il legislatore statale, pertanto, a prevedere, nel rispetto dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza, un'articolazione delle competenze amministrative tale da conciliare le necessarie esigenze unitarie ed il carattere decentrato e diffuso dell'organizzazione della protezione civile (sent. n. 32); s'individuano, in tal modo, eventi da fronteggiare mediante interventi attuabili dagli enti e dalle amministrazioni competenti in via ordinaria (art. 2, comma 1, lett. a), l. n. 225/1992); eventi che impongono l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria (art. 2, comma 1, lettera b); eventi che, per intensità o estensione, richiedono mezzi e poteri straordinari (art. 2, comma 1, lettera c) (sentt. nn. 284, 323).

Ne deriva, pertanto, che alle Regioni è consentito intervenire con una propria disciplina per fronteggiare gli eventi calamitosi che non comportino il necessario intervento dello Stato, mantenendosi nel sistema regionale di protezione civile (sent. n. 323).

Allo stesso modo, il legislatore regionale può disciplinare tutte quelle funzioni amministrative trasferite alle Regioni, anche attribuendo alle Province importanti compiti amministrativi in materia di piani e coordinamento riguardo agli incidenti rilevanti, senza pertanto che possano ritenersi lese altre competenze statali (quale quella di cui all'art. 117, comma 2, lett. f, Cost.) (sent. n. 32).

Per quanto concerne la prevenzione dei rischi, di conseguenza, la legislazione nazionale vigente configura un sistema composito di competenze, ordinato secondo il criterio della maggiore o minore generalità degli

indirizzi, in base al quale ciascun livello di governo deve contenere l'esercizio dei propri poteri all'interno degli indirizzi dettati su più vasta scala dal livello superiore (sent. n. 129).

I rapporti tra Stato e Regioni in materia comportano, tuttavia, l'esclusione di poteri straordinari e derogatori delle normative vigenti in capo alle Regioni nei casi di stato d'emergenza a seguito di calamità naturali (art. 107, comma 1, lett. b) e c), d. lgs. n. 112/1998); la rilevanza nazionale di tali funzioni (sovente connessa anche alla tutela dell'ambiente), infatti, fa sì che debba ritenersi quale principio fondamentale della materia l'attribuzione al Consiglio dei Ministri del potere di dichiarare lo stato di emergenza, attribuendo al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'interno la potestà di adottare ordinanze in deroga alle normative vigenti, purché nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico (art. 5, l. n. 225 del 1992) (sentt. nn. 82 e 284). Tuttavia, benché alle Regioni non sia consentito sospendere l'efficacia di tali provvedimenti straordinari del Governo, il potere di ordinanza deve essere comunque ben definito nel contenuto, nei tempi e nelle modalità di esercizio (sent. n. 284) (63).

In virtù di quanto osservato, contrasta con la disciplina statale di principio (Testo unico sull'edilizia), che prevede per la realizzazione di opere in zone a rischio sismico la necessità di un'esplicita autorizzazione della struttura regionale competente, la legge regionale della Toscana n. 1 del 2005, che deroga a tale principio prevedendo un mero preavviso da darsi alla struttura regionale (sent. n. 182).

9.7. Governo del territorio

Tra le varie pronunce rientranti nella materia in questione spiccano quelle in cui la Corte è tornata sulla disciplina del settore edilizio (sent. n. 451), con particolare attenzione alla fattispecie del condono edilizio, già analizzata nella sentenza n. 196 del 2004 (avente ad oggetto la disciplina di cui al d. lgs. n. 269 del 2003) (sent. n. 49). Ivi, si osservava che, in particolare nella disciplina del condono edilizio di tipo straordinario, convergono, oltre alla competenza concorrente in esame (nonché a quella in materia di *valorizzazione dei beni culturali ed ambientali*), per quanto riguarda la esenzione dalla sanzionabilità penale, anche la competenza legislativa esclusiva dello Stato sull'*ordinamento penale* (che richiede la piena collaborazione dei Comuni con gli organi giurisdizionali chiamati ad applicare la legge sul condono), nonché varie altre competenze innominate riconducibili al quarto comma dell'art. 117 Cost. (ad esempio, *commercio, turismo, insediamenti produttivi*); né deve sottovalutarsi la tradizionale titolarità da parte dei Comuni dei fondamentali poteri di gestione dell'assetto urbanistico ed edilizio del territorio, ivi compreso l'ordinario e limitato potere di sanatoria edilizia. Dunque, se i profili penalistici sono integralmente sottratti al legislatore regionale, solo alcuni limitati contenuti di principio della legislazione statale possono ritenersi sottratti alla disponibilità dei legislatori regionali. Pertanto, spetta certamente allo Stato la previsione del titolo abilitativo edilizio in sanatoria di cui al comma 1 dell'art. 32, la determinazione del limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili e delle volumetrie massime condonabili; limite, quest'ultimo, che deve trovare esplicito richiamo o recepimento nelle leggi regionali in materia (sent. n. 49).

Residuano invece in capo alle Regioni ampi spazi d'azione, quali la possibilità di determinare le condizioni e le modalità per l'ammissibilità al condono di varie tipologie di abuso edilizio, nonché di determinare limiti volumetrici inferiori a quelli previsti nella disciplina statale (64).

Tuttavia, resta ferma la possibilità di applicare quanto previsto dal citato d. lgs. n. 269 del 2003, pur quando invasivo delle competenze regionali, quale normativa cedevole, nel caso d'inerzia regionale nell'adozione di detta disciplina entro il termine massimo prescritto dalla normativa statale; con la conseguente incostituzionalità delle discipline regionali che eccedano tale termine (ancora sent. n. 49).

Una volta riconosciuto un certo margine d'intervento per le Regioni nella disciplina del condono edilizio, pertanto, da un lato, non può attribuirsi rilievo, ai fini dell'eventuale illegittimità costituzionale di tale intervento, agli effetti che solo in via indiretta ed accidentale dovessero derivare al gettito di entrate di spettanza dello Stato; dall'altro, è conseguenza naturale e coerente con il disegno costituzionale illustrato una certa diversificazione da Regione a Regione, con tutto ciò che ne consegue per gli interessati e per le pronunce giurisdizionali che facciano applicazione di tale disciplina (sempre sent. n. 49).

La competenza statale, da ultimo, non può dirsi violata da una legge regionale che preveda un obbligo di comunicazione all'autorità giudiziaria (o al competente ordine professionale), da parte dell'Amministrazione comunale, delle dichiarazioni non veritiere, rese da un professionista in sede di definizione della domanda di sanatoria o di controlli successivi alla stessa; trattandosi di un generico obbligo di comunicazione, infatti, in nessun modo può incidere sulla disciplina penale o sulle competenze statali in materia di professioni (sent. n. 49).

Tra i principi fondamentali posti dalla legislazione statale in materia di *governo del territorio* (con intreccio anche con le materie *ordinamento della comunicazione* e *tutela della salute*, sent. n. 265) devono individuarsi anche quelli inerenti all'installazione d'impianti di telecomunicazione (art. 87 d. lgs. n. 259 del 2003), nella specie alla tempestività delle procedure e alla riduzione dei termini per l'autorizzazione all'installazione delle infrastrutture indicate; il che rende illegittima la previsione con legge regionale di procedimenti autorizzatori ulteriori rispetto a quelli di cui alla disciplina statale, costituendo un inutile appesantimento dell'*iter* autorizzatorio in contrasto con i principi fondamentali indicati (sentt. nn. 129, 265).

9.8. *Porti e aeroporti civili*

L'attuale assetto di competenze in materia di aree portuali, tenuto conto anche del già avvenuto conferimento di funzioni amministrative alle Regioni in materia (d. lgs. n. 112 del 1998), non consente allo Stato di attrarre alla sua competenza le funzioni amministrative relative al rilascio di concessioni demaniali marittime nell'ambito di aree portuali di carattere eminentemente turistico, quali il porto di Viareggio, originariamente escluse dal conferimento di funzioni amministrative per motivi d'interesse nazionale legato alla sicurezza dello Stato o ad esigenze della navigazione (come previsto originariamente dal D.P.C.M. 21 dicembre 1995), anche in virtù del ricadere la materia del turismo nella competenza legislativa residuale delle Regioni; un'eventuale attribuzione allo Stato della competenza amministrativa e legislativa sui porti turistici che, per le rilevanti dimensioni e importanza, possano assumere interesse economico internazionale o comunque rilevanza nazionale, infatti, potrebbe avvenire solo d'intesa con le Regioni interessate, nel rispetto del principio di leale collaborazione (sentt. nn. 89 e 90).

9.9. *Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*

Su un piano generale la Corte ha sottolineato come anche nel sistema previgente la materia in esame non fosse riservata esclusivamente allo Stato (sent. n. 133); le Regioni, pertanto, possono legittimamente perseguire obiettivi di adattamento alla realtà locale dei diversi profili della fornitura di energia, pur senza pregiudicare gli assetti nazionali del settore energetico e gli equilibri su cui esso si regge nel suo concreto funzionamento (sent. n. 248).

Il necessario rispetto dei principi fondamentali posti con legge dello Stato impedisce, invece, alla legge regionale di attribuire alle amministrazioni locali la potestà di disciplinare in forma esclusiva il servizio di distribuzione energetica mediante il contratto di servizio, in sostituzione della concessione; la disposizione di cui all'art. 1, comma 2, lettera c), della legge n. 239 del 2004, secondo cui l'attività distributiva dell'energia è attribuita "in concessione", infatti, deve ritenersi quale principio fondamentale della materia relativamente all'attività di distribuzione dell'energia (sent. n. 248).

La Corte ha inoltre confermato la perdurante validità della normativa transitoria di cui all'art. 1, comma 33, l. n. 239/2004, la quale esclude la possibilità per la normativa regionale d'incidere sul regime delle concessioni statali di distribuzione già rilasciate poiché tesa a garantire la certezza dei rapporti giuridici già instaurati dai concessionari dell'attività di distribuzione dell'energia e comunque riferita a concessioni relative ad ambiti territoriali largamente eccedenti quelli delle singole Regioni (sent. n. 248) (65).

Principio fondamentale della materia deve qualificarsi anche quanto previsto dall'art. 14, comma 5-*quiquies*, del d. lgs. n. 79 del 1999, ove si fissa al 1° luglio 2007 la data in cui debba attribuirsi al cliente finale la facoltà operativa di acquistare energia elettrica dal fornitore di propria scelta. La determinazione uniforme di tale data, non derogabile dalle Regioni, infatti, «appare giustificata dalla necessità di garantire in modo adeguato ed in forma bilanciata la tutela dei consumatori e il processo di liberalizzazione del mercato elettrico nazionale, anche con riguardo alle funzioni dell'acquirente unico» (sent. n. 248).

L'assetto normativo complessivo in materia fa sì che la competenza autorizzatoria relativa agli elettrodotti sia ripartita tra Stato e Regioni secondo due criteri fondamentali: da un lato, tale competenza spetta a Regioni e Province per gli impianti con tensione non superiore a 150.000 *volts* (d. lgs. n. 112 del 1998, artt. 29, comma 2, lett. g), 30, e 31, comma 2); dall'altro, si prevede un'autorizzazione unica da parte del Ministro delle attività produttive per tutti gli impianti appartenenti alla rete nazionale di trasporto dell'energia elettrica quale che ne sia la potenza (art. 1-*sexies*, comma 1, d. l. n. 239/2003). La l. n.

239/2004, poi, quanto alla individuazione della consistenza della rete nazionale, ha introdotto tutta una serie di strumenti di codecisione paritaria tra lo Stato ed il sistema delle autonomie regionali. Ora, considerato che il potere di sanatoria segue la competenza a rilasciare il titolo autorizzativo, l'assetto normativo illustrato fa escludere che alla Regione spetti alcun potere di autorizzazione in sanatoria solo con riguardo agli impianti costituenti parte della rete nazionale (sent. n. 248).

Sempre il ricorrere di esigenze di uniformità fanno sì che debba considerarsi quale principio fondamentale della materia, ai sensi dell'art. 12, comma 4, d. lgs. n. 387 del 2003, anche l'indicazione di un termine massimo uniforme sul territorio nazionale, pari a 180 giorni, per la conclusione dei procedimenti tesi al rilascio di autorizzazioni per la costruzione (nonché la modifica, il rifacimento e la riattivazione) e l'esercizio d'impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, nonché per la costruzione di opere ad essi comunque connesse (sent. n. 364).

Non lede i principi fondamentali della materia (di cui alla legge n. 239 del 2004), invece, la legge della Regione Emilia-Romagna n. 26 del 2004: nel disciplinare le finalità che la Giunta regionale deve perseguire nella determinazione degli indirizzi di sviluppo del sistema elettrico regionale, infatti, la legge richiama espressamente gli obiettivi generali della politica energetica nazionale (sent. n. 246).

Perfettamente conforme ai principi di cui alla legislazione statale è anche la regolamentazione con legge regionale delle misure tese a garantire l'adeguatezza delle attività energetiche strategiche di produzione, trasporto e stoccaggio per assicurare adeguati *standard* di sicurezza e di qualità del servizio; è la stessa legge statale n. 239/2004, infatti, ad attribuire anche alle Regioni tali compiti (sent. n. 246).

9.10. Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali

Anche la competenza in esame si presenta sovente connessa con quella esclusiva statale, nella specie la *tutela dell'ambiente*, con le conseguenti limitazioni all'autonomia regionale che ne derivano (sent. n. 182, per cui vedi *supra* par. 8.11).

Certamente rientra in tale competenza la disciplina della raccolta dei tartufi. La legislazione statale di principio in materia individua un generale principio di libertà di raccolta, fissando tuttavia un limite, non derogabile dalle Regioni, all'ambito dei boschi e dei terreni non coltivati, al fine di bilanciare le esigenze di difesa del patrimonio ambientale e dei diritti dei proprietari dei fondi con le esigenze degli operatori del settore, (sent. n. 212). Nessun limite incontrano invece le Regioni nell'individuare i requisiti per il riconoscimento delle tartufaie controllate (in particolare riguardo ai limiti massimi di estensione), data l'assenza di qualsiasi enunciazione di principio riguardo all'estensione di tali tartufaie (sent. n. 212).

9.11. Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e art. 119, secondo comma, della Costituzione riguardante i "tributi e le entrate propri" delle Regioni ed enti locali

Anche per l'anno 2006 la giurisprudenza della Corte ha avuto modo di affrontare la tematica della legittimità costituzionale di norme inserite nelle annuali leggi finanziarie, dirette alla istituzione di fondi speciali in materie riservate alla competenza esclusiva o concorrente delle Regioni.

Come ripetutamente precisato (66), non è consentita, nelle suddette materie, l'istituzione di fondi speciali o comunque la destinazione, in modo vincolato, di risorse finanziarie, senza lasciare alle Regioni e agli enti locali un qualsiasi spazio di manovra. E ciò anche nell'ipotesi in cui siano previsti interventi finanziari statali, nelle medesime materie, destinati direttamente a soggetti privati; in caso contrario, infatti, si violerebbero i criteri e i limiti che presiedono all'attuale sistema di autonomia finanziaria regionale, che non consentono finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale (sentt. nn. 118, 133).

9.11.1. Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario

Tra i vari principi fondamentali in materia di *coordinamento della finanza pubblica* la Corte ha individuato anche il controllo sulla gestione effettuato dalla Corte dei Conti ai sensi della legge n. 20 del 1994, la quale ha esteso tale tipo di controllo a tutte le amministrazioni pubbliche e che ha acquisito ulteriore

rilevo in seguito ai vincoli posti dal c.d. "patto di stabilità interno", i cui contenuti, a partire dalla legge n. 289 del 2002 (finanziaria 2003), sono qualificati come principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica (sent. n. 267). Le competenze della Corte dei Conti, tuttavia, non possono ritenersi lese dalla previsione da parte di una legge della Regione Valle d'Aosta che disciplini un'attività di controllo interno alla Regione, attribuito ad un'Autorità di vigilanza, istituita presso il Consiglio regionale; tale controllo, infatti, non si sovrappone, né pone limitazioni a quello di livello unitario da esercitarsi dalla Corte dei conti, configurandosi dunque come ascrivibile alle competenze statutarie (sent. n. 267).

Se il riparto di competenza in materia non consente allo Stato di porre vicoli puntuali a singole voci di spesa in ambiti di competenza regionale, la funzione di coordinamento finanziario legittima la prescrizione di limiti di carattere generale rivolti a tutte le amministrazioni pubbliche, al fine di limitare la spesa pubblica complessiva, in quanto limiti connessi ad obiettivi nazionali (sent. n. 399) (67).

9.11.2. ...e art. 119, secondo comma, della Costituzione riguardante i "tributi e le entrate propri" delle Regioni ed enti locali

Come già sottolineato in precedenza (par. 8.4.2), in applicazione di principi ormai consolidati, la Corte costituzionale qualifica l'addizionale regionale IRPEF come tributo statale in senso proprio, in quanto istituito e disciplinato da normativa dello Stato (d. lgs. n. 446/1997), escludendo pertanto la possibilità per le Regioni di legiferare sulla misura di tale addizionale, se non entro gli stretti limiti previsti dalla stessa disciplina statale. Ciò, tuttavia, non impedisce al legislatore regionale, a cui è comunque consentito prevedere entro certi limiti alcuni aumenti dell'aliquota addizionale, di determinare detti aumenti secondo criteri di progressività, dovendosi ritenere la stessa un principio applicabile all'intero sistema tributario (sent. n. 2 e ord. n. 148).

10. *Autonomia di spesa e interventi speciali*

Gli "interventi speciali" cui fa riferimento l'art. 119, quinto comma, Cost., come la Corte ha già avuto modo di precisare (68), costituendo interventi aggiuntivi rispetto al finanziamento delle funzioni spettanti ai Comuni o agli altri enti locali (art. 119, quarto comma), devono riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella stessa norma costituzionale o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, nonché debbono essere indirizzati a determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. A tal fine gli interventi statali possono incidere anche su ambiti competenziali regionali, con l'esigenza tuttavia che in tali casi le Regioni non siano escluse dall'esercizio di qualsiasi compito di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio (sent. n. 451).

In applicazione di tali principi, dunque, si riconosce quale legittimo intervento speciale quello di cui alla legge finanziaria 2004, recante finanziamenti finalizzati all'attuazione di programmi tesi alla costruzione e al recupero di unità immobiliari site nel territorio di comuni determinati, quali quelli ad alta tensione abitativa (sent. n. 451).

11. *Potestà residuale*

Maggiori rispetto agli anni precedenti sono i casi in cui sono prese in considerazione materie di potestà residuale, sovente già individuate dalla Corte in precedenti decisioni.

In primo luogo, la Corte ha ribadito l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa alla potestà legislativa residuale delle Regioni «per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 Cost.» (69) (sent. n. 213). I passaggi secondo cui deve individuarsi una materia residuale sembrano, infatti, essere tre: esistenza di un'area dotata d'individualità disciplinare (in base a criteri storico-normativi); possibilità di denominare tale area; impossibilità di ricondurre tale *nomen* ad uno degli elenchi di cui all'art. 117, commi 2 e 3, Cost. (sent. n. 213).

In secondo luogo, sempre su un piano generale, la Corte ha ponderato quale logica conseguenza delle disposizioni costituzionali, in una materia appartenente alla competenza residuale delle Regioni, sia la diversificazione tra le legislazioni regionali (ord. n. 199), sia la rilevante divergenza tra queste ultime e la disciplina statale (sent. n. 233).

Tra le specifiche materie di potestà residuale, solo incidentalmente si fa riferimento all'*agricoltura* (sent. n. 116), senza che la Corte abbia esaminato direttamente o esclusivamente i profili inerenti tale materia, presentandosi connessa ad ulteriori competenze.

11.1. *Commercio*

Il *commercio* viene individuato quale materia di potestà residuale in due occasioni (sent. n. 89 e ord. n. 199). In particolare la Corte, facendo applicazione dei principi da essa elaborati riguardo al rapporto tra competenza legislativa e regime sanzionatorio ad essa relativo (vedi *supra*, par. 7), avendo riconosciuto la natura residuale della materia in questione, ha ritenuto legittima la previsione con legge regionale di sanzioni inerenti la violazione degli orari di chiusura degli esercizi commerciali (ord. n. 199).

11.2. *Servizi pubblici locali*

Anche i servizi pubblici locali sono stati ascritti alla competenza residuale delle Regioni, pur legittimandosi, come osservato in precedenza (8.4.1.), forti compressioni dell'autonomia regionale, in virtù del titolo d'intervento statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. e) (sent. n. 29).

11.3. *Trasporto pubblico locale*

Confermando quanto già raggiunto in precedenza (70), il *trasporto pubblico locale* viene individuato quale materia di potestà legislativa residuale regionale, benché allo Stato sia consentito incidere fortemente su tale materia nell'esercizio della sua competenza sulla *tutela della concorrenza*. Ne deriva, pertanto, l'illegittimità di leggi regionali che proroghino gli affidamenti preesistenti in tale settore, rispetto al termine ultimo previsto dalla normativa statale per il passaggio ad un regime di affidamento mediante procedure di evidenza pubblica, avendo tale passaggio finalità di sviluppo del libero mercato nel settore (sent. n. 80).

11.4. *Pesca*

La *pesca* costituisce certamente una materia oggetto della potestà legislativa residuale delle Regioni, sulla quale, tuttavia, possono interferire più interessi eterogenei, taluni statali, altri regionali, con indiscutibili riflessi sulla ripartizione delle competenze legislative ed amministrative; talune attività e taluni aspetti riconducibili alla pesca, dunque, atteso il carattere unitario con cui si presentano e la conseguente esigenza di una loro regolamentazione uniforme, non possono che essere disciplinati dallo Stato (sent. n. 213).

Più in particolare, viene ritenuta legittima la previsione con legge regionale di una partecipazione di rappresentanti delle Capitanerie di porto in organi regionali che operano in ambito della pesca. L'esercizio di tale competenza regionale in materia, infatti, non lede la competenza di cui all'art. 117, comma 2, lett. g), poiché è la stessa legge statale (d. lgs. n. 112 del 1998) a prevedere la possibilità per le Regioni di avvalersi degli uffici delle Capitanerie di porto per lo svolgimento di determinati compiti in materia (sent. n. 213).

11.5. *Turismo*

Ulteriore materia di potestà residuale individuata dalla Corte è quella del *turismo* (sentt. nn. 90, 214), come del resto già affermato in precedenti decisioni (71). Il rilievo del turismo nell'ambito dell'economia italiana e l'estrema varietà dell'offerta turistica italiana, però, fa sì che la valorizzazione di tale settore presupponga un'attività promozionale unitaria, che può giustificare la “chiamata in sussidiarietà” di alcune funzioni amministrative anche in quest'ambito (sent. n. 214, per cui vedi *supra*, par. 6.1).

11.6. *Organizzazione amministrativa della Regione*

La Corte, con la sentenza n. 233, ha ascrivito anche tale ulteriore materia all'art. 117, comma 4, Cost., precisando tuttavia che la potestà legislativa regionale deve esercitarsi nel rispetto dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento previsti dagli statuti regionali ai sensi dell'art. 123 Cost. Nello specifico, tale competenza legittima la Regione a disciplinare la decadenza e il rinnovo degli organi di vertice dell'amministrazione regionale, purché limitatamente allo stesso ordinamento regionale, senza poter intervenire sulle nomine per i rappresentanti regionali in organi statali o di enti pubblici nazionali, né in intese o concerti su autorità statali.

In virtù di tale competenza tra l'altro, la Corte legittima la previsione del c.d. *spoil system* per le nomine degli organi di vertice degli enti regionali ed i rappresentanti regionali nei c.d.a. degli enti della Regione, in quanto nomine inerenti a rapporti fondati sull'*intuitus personae*; la coerenza dell'indirizzo politico regionale, infatti, richiederebbe una piena identità di visione tra strutture politiche ed organi di vertice amministrativo, giustificando dunque forme di decadenza automatiche di tali cariche apicali nei casi di rinnovo degli organi d'indirizzo politico regionale, con pieno rispetto dell'art. 97 Cost. e anzi, sua migliore realizzazione. Tale schema, invece, non può essere applicato per il conferimento d'incarichi dirigenziali di livello non generale, né essere esteso sino a comportare l'azzeramento dell'intera dirigenza in carica di un'amministrazione nel caso di rinnovo del vertice dirigenziale secondo i criteri prima esposti. La decadenza automatica, infatti, può valere come osservato solo per gli incarichi caratterizzati da quell'*intuitus personae* con l'organo politico.

Come già osservato (vedi *supra*, par. 8.7.1), inoltre, la previsione di tali forme di decadenza dall'incarico dirigenziale non lede neppure le competenze statali in materia di *ordinamento civile*.

Il potere di nomina degli organi di vertice amministrativo regionale, tuttavia, può trovare un limite quando esso intervenga in ambiti riconducibili a materie di competenza concorrente. Così, per il caso di nomina di direttore generale di aziende ospedaliero-universitarie, dovendo ricondursi la disciplina della stessa alla *tutela della salute*, la legislazione regionale deve attenersi ai principi fondamentali previsti dalla legislazione statale (posti, tra l'altro, anche a tutela dell'autonomia universitaria di cui all'art. 33 Cost.), che richiede la definizione di specifici protocolli d'intesa tra Stato e Regioni (d. lgs. n. 517 del 1999) (vedi *supra*, par. 9.5).

11.7. Istruzione e formazione professionale

Nella materia in esame devono ritenersi compresi quegli aspetti della formazione professionale che non incidano sul contratto di lavoro, come già affermato dalla Corte in sue precedenti decisioni (72). Così, mentre la formazione da impartire all'interno delle aziende attiene precipuamente all'*ordinamento civile*, la disciplina di quella esterna rientra nella competenza regionale in materia di *istruzione professionale*, anche se con interferenze con altre materie ove lo Stato ha potestà d'intervento, in particolare con l'*istruzione* (sentt. nn. 253, 406, 425). Dunque, certamente devono ritenersi esercizio di tale potestà legislativa regionale quelle disposizioni che assicurano pari opportunità nell'accesso ai percorsi di formazione e di riqualificazione alle persone che risultino discriminate e esposte al rischio di esclusione sociale per motivi derivanti dall'orientamento sessuale o dall'identità in genere, nonché favoriscono l'accrescimento della cultura professionale correlata all'acquisizione positiva dell'orientamento sessuale o dell'identità di genere di ciascuno (sent. n. 253).

La competenza in esame consente inoltre alle Regioni la possibilità di disciplinare anche la formazione esterna dei soggetti i quali abbiano in corso un contratto d'apprendistato. E' la stessa legge statale (d. lgs. n. 276 del 2003), infatti, ad attribuire alle Regioni compiti anche normativi in materia di definizione dei profili formativi, dei rapporti tra siffatti profili e la definizione della formazione, con riguardo all'eventuale ulteriore istruzione e in coerenza con il collegamento stabilito tra lo svolgimento dei rapporti di lavoro a contenuto anche formativo e il settore dell'istruzione (sent. n. 425).

11.8. Caccia

Tra le materie di potestà residuale delle Regioni viene per la prima volta riconosciuta, in contrasto con parte della dottrina (Bartole, Bin, Falcon, Tosi), anche la disciplina della caccia, benché soltanto per quanto attiene agli aspetti strettamente attinenti all'attività venatoria (sent. n. 332). Una potestà d'intervento statale, pertanto, permane per quegli aspetti da ascrivere alla *tutela dell'ambiente e dell'ecosistema* (sent. n. 313, per cui vedi *supra* par. 8.11)

12. *Potere estero delle Regioni*

Con la sentenza n. 12 la Corte ha effettuato una ricognizione dei nuovi rapporti tra Stato e Regioni riguardo all'esecuzione e l'attuazione degli obblighi internazionali e comunitari. Nel nuovo quadro costituzionale, pertanto, tutte le attività delle Regioni a tal proposito devono muoversi all'interno del quadro normativo contrassegnato dall'art. 117, quinto comma, Cost., ove si attribuisce alle Regioni, nelle materie di loro competenza, la funzione attuativa ed esecutiva degli accordi internazionali e degli atti della Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da leggi dello Stato (di cui agli artt. 5 e 6 della l. n. 131 del 2003).

Quanto detto, quindi, consente di ritenere compatibile con la Costituzione una disposizione dello Statuto abruzzese ove si prevede che la Regione "partecipa [...] all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali dello Stato", pur senza richiamare espressamente i limiti previsti dalla citata disposizione costituzionale. Infatti, il riferimento testuale dell'impugnata norma statutaria alla dizione usata dall'art. 117, quinto comma, Cost. confermerebbe il suo inserimento nel quadro normativo illustrato, «senza che sia rinvenibile alcuna espressione che possa far pensare ad una illegittima volontà derogatoria della Regione Abruzzo».

13. *Art. 120, comma 1*

Come già avvenuto in passato (73), la Corte ha censurato una normativa regionale che precludeva il transito e la presenza, anche provvisoria, di materiali nucleari provenienti da altri territori, non essendo consentito alle Regioni adottare misure capaci di ostacolare in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni (sent. n. 247).

L'art. 120, comma 1, Cost., comportando il divieto per i legislatori regionali di frapporre barriere protezionistiche alla prestazione di servizi di carattere imprenditoriale ubicati sull'intero territorio nazionale (74), rende certamente illegittima l'introduzione, nelle procedure di affidamento di lavori pubblici d'interesse regionale, di criteri di preferenza per le imprese localizzate sul territorio regionale (sent. n. 440).

14. *Autonomie speciali*

Abbastanza numerose sono, anche per il 2006, le statuizioni della Corte riguardo all'operare della riforma del Titolo V nei confronti delle autonomie speciali.

Su un piano generale, la Corte ha avuto ancora modo di precisare conclusioni già raggiunte ha proposito della cd. "clausola di maggior favore" di cui all'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001, la quale consente, sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, l'estensione alle Regioni ad autonomia speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano delle disposizioni del nuovo titolo V per le parti in cui prevedano forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite (sentt. nn. 51, 75); ciò in virtù di un giudizio di preferenza, nel momento della loro applicazione, a favore delle disposizioni costituzionali che garantiscono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle attribuite dalle disposizioni statutarie (sent. n. 175). Tale disposizione, tuttavia, tesa ad evitare che il rafforzamento del sistema delle autonomie delle Regioni ordinarie possa determinare un divario rispetto a quelle Regioni che godono di forme e condizioni particolari di autonomia, ha una finalità essenzialmente transitoria e pertanto carattere di assoluta specialità (sent. n. 370).

L'operatività della clausola di maggior favore, ad esempio, è riconosciuta relativamente alla materia *tutela della salute*, da ritenersi di estensione maggiore rispetto alle competenze di cui allo Statuto del Friuli-Venezia Giulia in materia sanitaria (75) (sent. n. 134).

Non può invece ritenersi che l'art. 10 l. cost. n. 1/03 possa operare anche per gli enti locali delle Regioni ad autonomia speciale, ché anzi, una maggiore autonomia per gli enti locali potrebbe corrispondere ad una minor autonomia della Regione speciale. Pertanto, la necessaria previsione in statuto del Consiglio delle autonomie locali, di cui alla nuova formulazione dell'art. 123 Cost., non può ritenersi estensibile anche alle Regioni a statuto speciale, che dunque possono istituire tale organo con legge, o non istituirlo affatto; d'altronde, l'art. 123 Cost., imponendo un'espressa riserva statutaria, presuppone ovviamente che la fonte regolatrice sia nella disponibilità della Regione, il che non può avvenire per gli Statuti speciali (sent. n. 370).

In assenza dei presupposti sopra indicati, quindi, per le materie che gli statuti speciali riconducono alla competenza piena della Regione o della Provincia autonoma, il legislatore conserva il potere di vincolare la legislazione regionale "attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come "riforme economico-sociali" (sent. n. 51). Così, ad esempio, per il principio secondo cui il trattamento economico del personale degli enti locali, in seguito alla c.d. "privatizzazione" del pubblico impiego, deve essere disciplinato mediante contratti (sent. n. 308). Così, ancora, per il divieto di applicare l'istituto della revisione prezzi di cui all'art. 1664 c.c. agli appalti pubblici, afferendo lo stesso ad un interesse unitario e a scelte legislative di carattere generale che implicano valutazioni politiche e riflessi finanziari, che non tollerano discipline differenziate nel territorio (sent. n. 447).

Tra le singole competenze regionali, la Corte esclude che la competenza in materia tributaria della Regione Friuli-Venezia Giulia consenta alla stessa di disciplinare casi di esenzione dall'ICI; ai sensi del combinato disposto degli artt. 5 e 51 dello Statuto, trattandosi di tributo da ritenersi *in toto* statale (vedi par. 8.4.1.) (sent. n. 75).

La potestà legislativa primaria in materia di "ordinamento degli uffici e degli Enti dipendenti della Regione" e di "stato giuridico ed economico del personale", di cui allo Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, attribuisce all'autonomia regionale non solo il potere di disciplinare normativamente gli uffici regionali, ma anche organizzarli, destinando ad essi il personale ritenuto necessario (sent. n. 88).

La Corte censura poi la legge della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol n. 7 del 204, in quanto attribuiva alle Province Autonome la potestà di disciplinare con legge l'ordinamento del personale degli enti locali, pur nel rispetto delle prerogative dei Comuni; tale previsione, infatti, si pone in contrasto con la disciplina statutaria (art. 65), che attribuisce la regolazione dell'ordinamento del personale comunale agli stessi Comuni, nel rispetto dei principi generali previsti dalla legge regionale. Lo Statuto regionale, infatti, costituisce l'unica fonte della potestà legislativa tanto della Regione (artt. 4-7) quanto delle Province (artt. 8-10), salva la facoltà di attribuire con legge statale alla Regione e alle Province competenza legislativa su materie ulteriori (art. 17); l'assenza di una previsione statutaria al riguardo, pertanto, esclude che uno degli enti dell'ordinamento regionale aventi potestà legislativa possa delegarne l'esercizio ad altri enti (sent. n. 132).

Ai sensi delle disposizioni statutarie e delle relative norme di attuazione (art. 8, n. 18 e art. 1, comma 1) deve ritenersi preclusa allo Stato l'adozione di una disciplina normativa in materia di sicurezza degli impianti di trasporto funiviario applicabile alle Province autonome di Trento e Bolzano, essendo attribuita a tali enti la disciplina delle "comunicazioni e trasporti di interesse provinciale, compresi la regolamentazione tecnica e l'esercizio degli impianti di funivia"; benché allo Stato spetti la disciplina concernente la sicurezza degli impianti e dei veicoli, ai fini della tutela dell'interesse generale all'incolumità delle persone (76), infatti, con riguardo agli impianti di funivia, lo statuto speciale attribuisce alle province autonome anche i profili attinenti alla "regolamentazione tecnica" degli impianti, ossia a quel complesso di prescrizioni concernenti la realizzazione dell'opera che in larga parte si sostanziano nei profili connessi alla sicurezza, e che comunque da essi non possono prescindere (sent. n. 327).

Le competenze della regione Sardegna riguardo all'ordinamento degli enti locali, pur consentendo l'adozione di una legge regionale che disciplini lo scioglimento dei Consigli degli stessi e la rimozione degli amministratori, non può spingersi sino a disciplinare i casi in cui tali fenomeni siano dettati da ragioni di ordine pubblico e sicurezza, rientrando tali profili nell'area di competenza statale, come risulta anche dall'art. 49 dello Statuto sardo (sent. n. 396).

Non lede la normativa statutaria (art. 19, St. Trentino-Alto Adige) la previsione dell'insegnamento della lingua italiana già a partire dalla prima elementare, poiché l'obbligo statutario di prevedere l'insegnamento con inizio dalla seconda o terza classe non impedisce l'anticipazione di tale materia di studio (ord. n. 430).

La competenza che lo statuto della Valle d'Aosta attribuisce alla Regione in materia "urbanistica" rende legittima una legge regionale che introduca uno strumento di semplificazione procedimentale per interventi edilizi di minore impatto, su strutture già esistenti ed autorizzate (sent. n. 450).

Da ultimo, la Corte è intervenuta anche sulla *forma di governo e la disciplina elettorale* delle Regioni ad autonomia speciale, nella specie il Trentino-Alto Adige (sent. n. 232). In virtù della l. cost. n. 2 del 2001, che ha modificato l'art. 47 dello statuto speciale, infatti, le Province autonome di Trento e Bolzano possono disciplinare la forma di governo della Provincia (77), mediante apposita legge provinciale "rinforzata" (78). Tuttavia, per la Provincia autonoma di Bolzano, vige una disposizione transitoria in virtù della quale, nelle more dell'approvazione della legge rinforzata suddetta, continuano ad applicarsi, in

quanto compatibili, le leggi elettorali vigenti. La competenza legislativa elettorale, pertanto, è stata sottratta al Consiglio regionale dalla revisione dello Statuto regionale e la citata disposizione transitoria non può certo essere interpretata come forma di ripristino di tale competenza fino all'entrata in vigore delle nuove leggi elettorali, facendo riferimento alle leggi elettorali «vigenti»; inoltre, deve considerarsi che, in virtù della modifica dell'art. 25 dello statuto, il Consiglio regionale, da organo legislativo dal quale promanavano i Consigli provinciali è divenuto una sorta di "sommatoria" dei due Consigli provinciali: il che fa escludere che siffatto organo possa ritenersi abilitato a legiferare in materia di elezioni relative ai Consigli provinciali, dei quali esso costituisce mera derivazione (sent. n. 232).

NOTE

- (1) Tra le tante, si vedano le sentt. nn. 106 del 2005, 166 del 2004, 338 del 2003.
- (2) Così, *ex plurimis*, anche le sentt. nn. 300 del 2005, 43 e 134 del 2004, 315 del 2003.
- (3) Cfr. sentenza n. 533 del 2002.
- (4) Talvolta, tuttavia, la Corte ha precisato che la decisione di non ammettere l'intervento di soggetti diversi trovava fondamento nell'assenza di argomenti, addotti dagli interessati, in grado di far abbandonare il proprio precedente indirizzo (sentt. nn. 80 e 103). Il che potrebbe far pensare alla possibilità di decisioni diverse qualora vi siano argomentazioni tali da convincere la Corte a mutare indirizzo.
- (5) Così le sentt. nn. 386 del 2005 e 76 del 2001.
- (6) Così la giurisprudenza costituzionale consolidatasi a partire dalla sent. n. 274 del 2003.
- (7) Vedi in particolare le sentt. n. 398 del 1998, nn. 50, 62 e 383 del 2005.
- (8) Tra le tante, sentt. nn. 270 del 2005, 73, 286 e 43 del 2004.
- (9) Vedi, tra le altre, le sentt. nn. 450 e 360 del 2005, n. 213 del 2003, n. 384 del 1999, n. 261 del 1995.
- (10) Cfr. sentt. nn. 286 e 423 del 2004.
- (11) Così sent. n. 335 del 2005.
- (12) Cfr. sentt. nn. 74 del 2004 e 94 del 2003.
- (13) Cfr. ord. n. 137 del 2004, sentenza n. 533 del 2002.
- (14) Vedi la sent. n. 211 del 1994; analogamente, si vedano le sentt. nn. 341 del 1996 e 137 del 1998.
- (15) Così la sent. n. 72 del 2005.
- (16) Così la sent. n. 72 del 2005.
- (17) Cfr. sentt. n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004.
- (18) Giova in questa sede ricordare come in tale pronuncia la Corte abbia precisato chiaramente che il potere di nomina e revoca degli assessori costituisce una necessaria attribuzione del Presidente della Giunta solo per i casi in cui gli statuti abbiano optato per una forma di governo a presidente eletto direttamente.
- (19) Sent. n. 378 del 2004.
- (20) Più in particolare, non può considerarsi incostituzionale la previsione di un obbligo di motivazione da parte del Consiglio regionale per disattendere l'eventuale parere negativo dato da un organo di garanzia statutaria, poiché tale motivazione concerne meramente la decisione di non tener conto del parere negativo, che costituisce atto consiliare distinto dalla deliberazione legislativa e non fa corpo con essa. Inoltre, nessuna limitazione del potere presidenziale di promulgazione, né alcuna pretesa introduzione di una nuova forma di controllo di legittimità costituzionale delle leggi, può riscontrarsi in un parere che ha ad oggetto, come nel caso di specie, mere deliberazioni legislative e non leggi già perfette.
- (21) In particolare con la sentenza n. 276 del 2001, che applica ai consiglieri regionali i principi fissati in via generale dalle note sentenze nn. 10 e 11 del 2000 per i parlamentari.
- (22) Così, tra le tante, le sentt. nn. 383, 285, 270 e 242 del 2005, n. 6 del 2004, e n. 303 del 2003.
- (23) Così la giurisprudenza costituzionale a partire dalle sentt. n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004.
- (24) Cfr. la sent. n. 272 del 2005.
- (25) In particolare si vedano le sentt. nn. 167 del 2005, 236 e 69 del 2004.
- (26) Cfr. le sentt. nn. 50 e 384 del 2005, nn. 12 e 428 del 2004, n. 307 del 2003.
- (27) Così la sentt. n. 28 del 1996.
- (28) Così le sentt. n. 370 del 2003, nn. 50, 219 e 231 del 2005.

- (29) Cfr. sentt. n. 50 del 2005.
- (30) Cfr. sent. n. 307 del 2003.
- (31) Cfr. sent. n. 336 del 2005.
- (32) Vedi, in particolare, la sent. n. 50 del 2005.
- (33) Cfr. le sentt. n. 423 del 2004 e n. 31 del 2005.
- (34) Sent. n. 272 del 2004.
- (35) Cfr. ancora sent. n. 272 del 2004.
- (36) Si vedano, tra le tante, le sentt. nn. 37 e 381 del 2004.
- (37) Cfr. le sentt. nn. 397 e 495 del 2005.
- (38) Cfr. la sentt. n. 431 del 2004, nonché le sentt. nn. 17, 29 e 381 del 2004.
- (39) Vedi la sent. n. 427 del 2004.
- (40) Cfr. sent. n. 26 del 2005.
- (41) Così la sent. n. 327 del 2003 e, già nel vigore del vecchio Titolo V, le sentenze n. 421 del 1998, nn. 412 e 342 del 1994.
- (42) Vedi le sent. n. 313 del 2003 e n. 407 del 2002.
- (43) Cfr. la sent. n. 290 del 2001.
- (44) Si vedano le sentt. n. 383 del 2005 e n. 428 del 2004.
- (45) In proposito si vedano le sentt. n. 55 del 2001 e n. 134 del 2004.
- (46) Vedi sent. n. 359 del 2003.
- (47) Così la sent. n. 282 del 2002.
- (48) Vedi la sent. n. 70 del 2005.
- (49) Cfr. sent. n. 384 del 2005.
- (50) Cfr. le sentt. nn. 285 e 383 del 2005, nonché le sentt. nn. 423 e 16 del 2004 e n. 282 del 2002.
- (51) Così le sentt. n. 407 del 2002, nn. 62 e 108 del 2005.
- (52) Cfr. sent. n. 214 del 2005.
- (53) Cfr. le sentt. n. 336 del 2005 e n. 307 del 2003.
- (54) Cfr. sentt. n. 226 del 2003 e n. 536 del 2002.
- (55) Così Cecchetti; *contra* Traina, che la riconduce invece alla tutela dei *beni culturali*.
- (56) Così la sent. n. 390 del 2004.
- (57) Orientamento consolidato a partire dalla sent. n. 282 del 2002, confermato, da ultimo, dalle sentt. nn. 120, 319, 355 e 424 del 2005.
- (58) Così le sentt. nn. 355 e 424 del 2005.
- (59) Così le sentt. n. 319, 355 e 424 del 2005.
- (60) Così la sent. n. 282 del 2002. Vedi anche la sent. n. 270 del 2005.
- (61) Cfr. sent. n. 361 del 2003.
- (62) Così la sent. n. 327 del 2003.
- (63) Cfr. sentt. n. 127 del 1995 e n. 418 del 1992.
- (64) Cfr. sentt. nn. 70 e 71 del 2005.
- (65) Così la sent. n. 383 del 2005.
- (66) Tra le altre, vedi le sentt. n. 231, nn. 51, 242 e 31 del 2005, n. 423 del 2004.
- (67) Cfr. sent. n. 36 del 2004.
- (68) Cfr. sent. n. 16 del 2004.
- (69) Così la sent. n. 370 del 2003.
- (70) Cfr. sent. n. 222 del 2005.
- (71) Cfr. sent. n. 197 del 2003.
- (72) Vedi le sentt. nn. 50 e 279 del 2005.
- (73) Sent. n. 62 del 2005.
- (74) Cfr. sent. n. 270 del 2001.
- (75) Cfr. sentt. n. 452 del 1989; n. 294 del 1986 e n. 245 del 1984.
- (76) Così le sentenze numeri 31 del 2001; n. 30 del 1998; n. 135 del 1997; n. 2 del 1993 e n. 58 del 1976.
- (77) Specificamente, le modalità di elezione del Consiglio provinciale, del Presidente della Provincia e degli assessori, i rapporti tra gli organi della Provincia, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Provincia, i casi d'ineleggibilità e d'incompatibilità con le predette cariche.

(78) Ossia approvata a maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio provinciale, con la sospensione della promulgazione della legge, fino alla sua approvazione da parte della «maggioranza dei voti validi», se, entro tre mesi dalla pubblicazione (avente natura meramente “notiziale”), un cinquantesimo degli elettori o un quinto dei componenti del Consiglio provinciale chiede che la legge sia sottoposta a *referendum* provinciale.

III. La giurisprudenza costituzionale 2007 *di Laura Ronchetti*

SOMMARIO:

1. Considerazioni introduttive e i rassicuranti dati quantitativi.
2. Profili processuali.
 - 2.1. Le decisioni.
 - 2.2. Cessazione della materia ed estinzione del processo.
 - 2.3. Riunione dei giudizi e separazione delle decisioni.
 - 2.4. Inammissibilità della questione di legittimità e improcedibilità dei conflitti.
 - 2.4.1. Notificazione.
 - 2.4.2. Interesse a ricorrere.
 - 2.4.3. Delibera e ricorso.
 - 2.4.4. Atti introduttivi.
 - 2.4.5. Profili soggettivi.
 - 2.4.6. Oggetto del giudizio.
 - 2.4.7. Parametro.
 - 2.4.8. Motivazioni.
3. Idea e stato del regionalismo in Italia.
4. Art. 122.
5. Art. 123.
6. Art. 117, comma 1.
7. Riparto delle competenze e sussidiarietà.
 - 7.1. Chiamata in sussidiarietà.
 - 7.2. Leale collaborazione.
 - 7.3. Potere sostitutivo.
8. Oggetto e materie.
 - 8.1. Intreccio di materie e competenze in unico oggetto.
 - 8.2. Materie trasversali.
 - 8.3. Materia non materia.
9. Competenza esclusiva statale (art. 117, comma 2).
 - 9.1. Difesa e Forze armate.
 - 9.2. Tutela della concorrenza (lett. e).
 - 9.3. Ordinamento e organizzazione amministrativa (lett. g).
 - 9.4. Giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile, giustizia amministrativa (lett. l).
 - 9.4.1. Ordinamento civile.
 - 9.4.2. Giurisdizione e norme processuali.
 - 9.4.3. Giustizia amministrativa.
 - 9.5. Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (lett. m).
 - 9.6. Previdenza sociale (lett. o).
 - 9.7. Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale (lett. r).
 - 9.8. Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (lett. s).
 - 9.8.1. Tutela dell'ambiente.
 - 9.8.2. Tutela dei beni culturali.
10. Competenza concorrente (art. 117, comma 3).
 - 10.1. Principi fondamentali della materia e norme di dettaglio.
 - 10.2 Rapporti con l'Unione europea delle Regioni.
 - 10.3. Tutela e sicurezza del lavoro.
 - 10.4. Professioni.
 - 10.5. Ricerca scientifica e tecnologica.
 - 10.6. Tutela della salute.
 - 10.7. Governo del territorio.
11. Competenza residuale (art. 117, comma 4).
 - 11.1. Commercio, industria e artigianato.

- 11.2. Trasporto pubblico locale.
 - 11.3. Organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e dello stato giuridico ed economico del relativo personale.
 - 11.4. Turismo.
 - 11.5. Turismo e agricoltura.
 - 11.6. Organizzazione sanitaria.
 - 11.7. Edilizia residenziale pubblica.
 - 11.8. Pesca.
 - 12. Attuazione del diritto comunitario (art. 117, comma 5).
 - 13. Potere regolamentare (art. 117, comma 6).
 - 14. Potere estero (art. 117, comma 9).
 - 15. Funzioni amministrative (art. 118).
 - 16. Art. 119.
 - 16.1. Art. 119 e sistema tributario dello Stato (art. 117, comma 2, lett. e).
 - 16.2. Autonomia finanziaria regionale e coordinamento della finanza pubblica.
 - 16.3. Autonomia finanziaria regionale e armonizzazione dei bilanci pubblici.
 - 16.4. Vincoli di destinazione.
 - 16.5. Fondi statali.
 - 17. Competenze e autonomie speciali.
 - 17.1. Competenze previste dagli statuti.
 - 17.2. Clausola di salvaguardia e clausola di maggior favore.
 - 17.3. Ordinamento degli enti locali.
 - 17.4. Autonomia finanziaria.
 - 18. Art. 132.
- NOTE

1. Considerazioni introduttive e i rassicuranti dati quantitativi

La giurisprudenza del 2007 segna alcune discontinuità con il passato che alimentano aspettative per una inversione di tendenza rispetto all'andamento del processo costituzionale in seguito alla revisione del Titolo V del 2001.

Non solo nel corso del 2007 i ricorsi in via principale si sono più che dimezzati rispetto al 2006, passando da 111 a 52, ma per la prima volta dal 2001 le pronunce adottate nell'ambito del processo in via principale hanno conosciuto un decremento tale da tornare a rappresentare una soglia inferiore al 20% (1) delle decisioni della Corte costituzionale. Il processo incidentale sembrerebbe riconquistare, quindi, la propria centralità e il giudizio in via d'azione, d'altra parte, trovare una qualche stabilizzazione: in particolare, dopo tre anni, le sentenze sono state emesse prevalentemente – sebbene di poco – sulla base di un'ordinanza di remissione (65) piuttosto che in seguito al deposito di un ricorso (58), tamponando l'ondata che negli ultimi anni sembrava volesse spingere la Corte sempre più verso un ruolo arbitrale. Sembrerebbe avvalorare l'ipotesi di una certa metabolizzazione da parte di tutti gli enti del nuovo riparto delle competenze legislative l'incremento delle questioni di legittimità della legge regionale e provinciale sollevate in via incidentale che nel 2007 ha contato 21 decisioni. Sebbene il giudizio incidentale abbia rappresentato anche nel 2007 l'occasione privilegiata per dichiarazioni di manifesta inammissibilità e infondatezza delle questioni, la Corte ha accolto ben 14 questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento a leggi regionali o provinciali.

Questo dato potrebbe suggerire, in particolare, una trasformazione della legge regionale da mera norma di dettaglio, solo formalmente equiparata alla legge nazionale, a fonte normativa sempre più materialmente pariordinata alla legge dello Stato. In tal modo anche il giudizio della Corte tornerebbe ad avere ad oggetto prevalentemente i diritti coinvolti dalla legislazione, a prescindere dal tipo di legge, piuttosto che dalla sfera di competenza interessata.

Nell'ambito del giudizio in via incidentale, inoltre, anche alcune decisioni adottate su leggi statali interessano la prospettiva regionalistica: sia in riferimento ai parametri del Titolo V, quali le importanti sentenze sulla CEDU (sentt. nn. 348 e 349), la sent. n. 220 e le ordd. nn. 285 e 463, sia in riferimento alla loro materia (sent. n. 171 sulle elezioni degli enti locali e la sent. n. 79 sull'Irap).

Se si considera che le decisioni assunte in via incidentale sulla legittimità di leggi regionali e provinciali rappresentano, non solo il 6% delle 319 assunte in questo tipo di giudizio, ma anche il 4% del totale delle decisioni dell'anno (464), sommando questa percentuale a quelle relative al processo principale (16,38%) e al conflitto tra enti (5,82%) si deve prendere atto che il 26% del contenzioso costituzionale verte direttamente in materia regionale.

Tornando al giudizio in via principale, delle 76 decisioni adottate, 38 sono state decise su ricorso dello Stato (22 sentenze e 16 ordinanze) e 37 su ricorso delle Regioni (35 sentenze e 2 ordinanze), 1 sentenza su ricorso sia statale che provinciale (sent. n. 378). Il livello di conflittualità sembrerebbe, quindi, equamente distribuito, anche se delle questioni decise 82 (con 4 riunioni) sono state sollevate dallo Stato e 121 (con 31 separazioni e 26 riunioni) dalle Regioni e Province autonome.

Dal punto di vista (decisamente parziale) del giudicato costituzionale lo Stato ha avuto soddisfazione nella metà dei casi, mentre le Regioni in un caso su tre. In meno della metà dei conflitti intersoggettivi – tutti originati da atti e comportamenti statali – inoltre le Regioni hanno avuto soddisfazione, con 27 pronunce (22 sentenze e 5 ordinanze) [v. *infra* par. 2.1].

La Corte, infine, di anno in anno dimostra di dedicare grande attenzione e premura alle sorti del regionalismo italiano, vantando indici di efficienza, sotto il profilo sia temporale – in termini di singolo giudizio – sia quantitativo – rispetto allo smaltimento delle pendenze arretrate.

2. Profili processuali

La Corte vanta un saldo positivo del rapporto tra ricorsi promossi e quelli decisi avendo risolto 69 giudizi completamente e 10 parzialmente. Ancora migliore il recupero sulle pendenze dei conflitti intersoggettivi che, a fronte dei 12 ricorsi proposti, sono stati decisi in 28 casi.

Anche i tempi di trattazione di ogni singola causa hanno conosciuto un'ulteriore abbreviazione, con il risultato di aver avuto tempi medi per singola causa sempre più simili a prescindere dal tipo di giudizio: 366 giorni in quello principale, 392 nei conflitti intersoggettivi.

2.1. Le decisioni

Le questioni sollevate nei giudizi in via principale, dopo la separazione e la riunione dei giudizi (con 31 separazioni e 26 riunioni, v. *infra* par. 2.2), con i relativi capi di dispositivo sono state 82 da parte dello Stato e 121 da parte delle Regioni.

55 questioni sollevate dalle Regioni e dalle Province autonome sono state dichiarate non fondate o contengono un'interpretativa di rigetto (sentt. nn. 110, 378, 401). Altre 34 questioni sono state dichiarate inammissibili. Sotto questo profilo, quindi, sulle 121 questioni promosse ben 89 non sono state dichiarate fondate.

Sono state, invece, riconosciute fondate, espressamente, 26 questioni e, implicitamente, 5 attraverso la sostituzione della norma statale impugnata dalle Regioni (sent. n. 412, ord. n. 154), l'intesa raggiunta con lo Stato (sent. n. 367), l'abrogazione delle norme impuginate (sentt. nn. 89 e 289), determinando la cessazione della materia del contendere. Negli altri casi non ci sono chiare motivazioni che spieghino la rinuncia al ricorso.

Le argomentazioni delle Regioni e delle Province autonome, quindi, hanno convinto la Corte solo in caso su tre.

Anche nei giudizi promossi dallo Stato in tre casi (ordd. nn. 422, 428, 442) non è dato sapere perché abbia rinunciato al ricorso. Nei restanti giudizi decisi con ordinanza di estinzione del processo (15) o di cessazione della materia del contendere (5, v. *infra* par. 2.2.), implicitamente, è riconosciuta la fondatezza del ricorso dello Stato.

Dato che le dichiarazioni di non fondatezza delle questioni proposte nei ricorsi statali sono state 19, come 19 sono state quelle di fondatezza, e considerato che 21 questioni sono state ritenute inammissibili, si potrebbe sostenere che lo Stato ha impugnato, correttamente e fondatamente, le leggi regionali in un caso su due.

Nell'anno si sono avute 3 sentenze interpretative di rigetto (nn. 100, 378 e 401), 16 dichiarazioni di tipo ablativo, 1 di tipo sostitutivo, 13 di tipo additivo e 3 illegittimità di tipo consequenziale.

Nell'ambito dei conflitti intersoggettivi le Regioni hanno impugnato atti statali in meno della metà dei casi fondatamente. Dei 22 conflitti proposti, la metà delle sentenze ha dichiarato l'inammissibilità dei ricorsi, le questioni dichiarate fondate sono 12. Si tratta di 8 sentenze e tre cessazioni della materia del contendere, per intervenuta sentenza amministrativa di annullamento (ord. n. 252), per sospensione (sent. n. 138) o per revoca (ord. n. 41) del provvedimento impugnato. Accanto alle 4 questioni giudicate non fondate devono citarsi una estinzione per mancata costituzione del resistente e successiva rinuncia (ord. n. 230), una improcedibilità per sopravvenuta mancanza di interesse (sent. n. 174).

2.2. Cessazione della materia ed estinzione del processo

Alcune decisioni ricostruiscono gli estremi per la dichiarazione della cessazione della materia del contendere (ex plurimis, sentt. nn. 98 e 89, ord. n. 154) in tutti i giudizi impugnatori: 5 promossi dallo Stato (sentt. nn. 188, 275 e 451, ordd. nn. 229 e 358) e 5 promossi dalle Regioni (sentt. nn. 89, 289, 367, 412 e ord. 154), 3 nei conflitti (ordd. 41, 252, sent. n. 138).

Tale dichiarazione può intervenire in presenza di tre elementi.

Il primo è relativo alla norma o all'atto impugnato: successivamente alla instaurazione del giudizio, l'atto in relazione al quale è stato promosso è stato revocato (sent. n. 41), sospeso (sent. n. 138), annullato (ord. n. 252); la disposizione è stata disapplicata ovvero sostituita (sent. n. 412, ord. n. 154), soppressa (sent. n. 289), modificata (sentt. nn. 188, 269). Segnalazione specifica merita il caso in cui l'interesse ad una decisione nel merito è venuto meno in seguito all'intesa raggiunta tra le parti (sent. n. 367).

Il resistente, in altre parole, nelle more del giudizio è intervenuto a eliminare quanto il ricorrente ritenesse lesivo delle proprie competenze.

In secondo luogo, le forme di eliminazione dell'atto impugnato, normativo o meno, devono essere risolutive di ogni effetto e applicazione sia per il passato che per il futuro: l'atto o la norma non devono aver prodotto *medio tempore* (sentt. nn. 41, 188) né produrre per il futuro (sent. n. 412) effetti di cui la ricorrente possa dolersi e non deve aver avuto applicazione (sentt. nn. 98, 269, 286, 289) né attuazione (sentt. nn. 89, 138 e 194).

Nel caso di una sentenza di annullamento, questa deve essere definitiva, quindi passata in giudicato (ord. 252, ma v. anche sent. n. 451); nel caso dell'omissione nella promulgazione di legge siciliana (ordd. nn. 229, 358), «l'intervenuto esaurimento del potere promulgativo, che si esercita necessariamente in modo unitario e contestuale rispetto al testo deliberato dall'Assemblea regionale, preclude definitivamente la possibilità che le parti della legge impuginate ed omesse in sede di promulgazione acquistino o esplichino una qualche efficacia» (2) (ord. n. 229).

Tra le modalità con cui si dimostra che la disposizione impugnata non abbia avuto applicazione nelle more del giudizio deve segnalarsi i casi di dichiarazione della Regione, sottoscritta dal direttore del Servizio bilancio e dal direttore del servizio credito (sent. n. 275) e della nota del capo dell'ufficio legislativo del ministero allegata alla memoria (ord. n. 154).

L'interesse al ricorso permane, nonostante la norma impugnata non risulti aver avuto applicazione nel territorio della ricorrente, anche quando una disposizione successiva a quella impugnata ribadisca la vigenza del meccanismo contestato dalla ricorrente, e ne ha esteso l'applicazione anche agli anni successivi (sent. n. 193).

Un terzo elemento per la cessazione della materia del contendere è dato dal fatto che le circostanze sunnominate siano «da ritenersi totalmente soddisfatti della pretesa avanzata con il ricorso» (sent. n. 138). Vi segnala un caso in cui, dopo una soddisfazione delle richieste del ricorrente mediante promulgazione con omissione delle parti impuginate di una legge siciliana su cui la Corte aveva quindi dichiarato cessata la materia del contendere (ord. n. 204 del 2006), il Commissario dello Stato ha presentato nuova impugnazione avverso una delibera che «non supererebbe i motivi di quella in precedenza proposta» (sent. n. 40).

Un ulteriore elemento è costituito dalla richiesta, avanzata dalla ricorrente nell'udienza pubblica o nelle memorie depositate in prossimità dell'udienza di discussione, di dichiarare cessata la materia del contendere (3) (sent. n. 194).

Caso molto simile, ma processualmente diverso, è quello della estinzione del processo: in questo caso deve essere stata presentata formale rinuncia al ricorso, che a sua volta deve essere ritualmente accettata dal resistente. Nel 2007 si contano 22 dichiarazioni di estinzione del giudizio principale, oltre a 2 episodi nei conflitti (ordd. nn. 230 e 332): mentre le Regioni hanno rinunciato al ricorso presentato 4

volte (sentt. nn.89, 412 e 378 e ord. n. 423), lo Stato ha rinunciato molte volte, tanto è che 14 ordinanze adottate su ricorso statale sono di estinzione del processo.

Le Regioni, infatti, avevano provveduto ad abrogare la norma impugnata (ordd. nn. 69, 313, 346, 398, 427 e 457), a modificarla (ordd. nn. 175, 299, 346 e 441), ovvero a sostituirla (ord. n. 375). In altri casi, non è possibile dedurre i motivi della rinuncia al ricorso (3 nella sent. n. 378 di cui 2 statali e 1 provinciale; v. anche ordd. nn. 422, 428,442), «insistendo all'udienza pubblica perché [fosse] dichiarata l'estinzione del giudizio» (ord. n. 428). Una dichiarazione di estinzione senza dubbio sintomatica della infondatezza del ricorso a cui lo Stato ha rinunciato è quella avvenuta in seguito alla pubblicazione di una sentenza della Corte (ord. n. 90). Con la sent. n. 412 si è avuto, infine, un caso di rinuncia parziale.

2.3. Riunione dei giudizi e separazione delle decisioni

Anche nel 2007 la Corte ha fatto frequente uso della tecnica della separazione delle questioni che vengono decise con distinte pronunce. Quasi sempre (tranne che nelle sentt. nn. 82, 157, 159, 179, 184, 193) le questioni così enucleate sono state riunite con altre contenute in differenti ricorsi e decise con un'unica pronuncia. Singolare il caso di riunione tra ricorso statale e ricorso provinciale (sent. n. 378).

In ultima analisi sono pochissime le sentenze su ricorso regionale che non contengano tale tecnica (sent. nn. 289 e 239) con ben 26 riunioni e 31 separazioni. Al contrario su ricorso statale sono state poche le riunioni (sentt. nn. 57, 300, 431).

Nei giudizi in via principale tale tecnica è stata utilizzata, anche questo anno, per i ricorsi con cui le Regioni hanno impugnato la legge finanziaria: dall'insieme di questi ricorsi sono state adottate ben 24 sentenze e 2 ordinanze. 5 sentenze invece hanno deciso delle impugnazioni regionali del c.d. decreto Bersani.

La Corte non ha addotto particolari motivazioni per procedere alla separazione delle questioni, affermando semplicemente che le questioni «ulteriormente proposte con lo stesso ricorso avverso altre norme della medesima legge (...) sono riservate a separate pronunce» (così in merito alla l. finanziaria 2006 sentt. nn. 82, 88, 94, 105, 137, 157, 159, 162, 179, 184, 193, 201, 240, ordd. nn. 154 e 423; in merito al decreto Bersani sentt. n. 443, 453). In alcuni casi semplicemente è il dispositivo delle sentenze a dichiarare che sono «riservate a separate decisioni le restanti questioni» (sentt. nn. 121, 141, 165, 194).

In altri casi, invece, la Corte ha argomentato che «per ragioni di omogeneità di materia, le questioni di costituzionalità indicate debbono essere trattate separatamente dalle altre, sollevate con i medesimi ricorsi, oggetto di distinte decisioni» (sentt. nn. 89, 95, 98, 110, 256), e di «un esame distinto» (sentt. nn. 169, 202).

La separazione delle questioni, tuttavia, non è propedeutica alla loro riunione, come dimostrano le riunioni senza preventiva separazione avvenute su 4 impugnazioni regionali (sentt. nn. 339, 367, 387, 401) e nelle 3 riunioni statali (sentt. nn. 57, 300, 431). Analogamente è avvenuto nella riunione di 2 ricorsi statali con 1 provinciale (sent. n. 378).

La riunione delle questioni è spesso più argomentata. Nei giudizi in via principale «ai fini di una trattazione unitaria e di un'unica decisione», si provvede alla riunione dei giudizi quando i ricorsi propongono «profili di connessione della disciplina e della sostanziale identità delle argomentazioni con le quali le disposizioni sono censurate» (sent. n. 165), «sostanziale identità e la connessione del loro oggetto» (sent. n. 201), «identità della materia, nonché dei profili di illegittimità costituzionale fatti valere» (sent. n. 452), medesimi parametri costituzionali (sent. n. 137), «parziale identità delle norme censurate e delle questioni prospettate» (sentt. nn. 95, 202 e 378), «l'identità di materia e l'analogia delle questioni prospettate» (sent. n. 339).

Molto più spesso, piuttosto che l'identità, è sufficiente l'analogia, la coincidenza, sotto uno dei profili, oggetto, parametro, censure, «questioni analoghe» (sentt. nn. 141, 431): «la evidente connessione fra i medesimi» (sent. n. 300), «connessi per oggetto» (sent. n. 194), «parametri costituzionali sostanzialmente coincidenti» e «omogeneità di materia» (ord. n. 154, sent. n. 179), «sostanziale analogia» (sent. n. 98, 110), «un oggetto parzialmente comune» (sent. n. 141), «per la sostanziale coincidenza dell'oggetto delle singole questioni e dei parametri evocati» (sentt. nn. 387, 443), «analogia esistente tra le censure prospettate» (sent. n. 240).

Interessante il caso della sent. n. 57 in cui due giudizi sono stati riuniti «vertendo entrambi sulla legittimità costituzionale di disposizioni legislative regionali recanti l'istituzione del registro degli

amministratori di condominio», ma mentre una legge è stata annullata, l'identica legge siciliana non è stata giudicata nel merito a causa della erroneità del ricorso statale.

Non sono mancate neanche ipotesi di riunione nei giudizi incidentali di interesse regionale. In questo tipo di giudizio le ragioni di riunione sono state l'identità delle questioni (sent. n. 257), dell'oggetto (sent. n. 348), della disciplina legislativa impugnata (sentt. nn. 104, 220), dei parametri costituzionali evocati (sentt. nn. 348, 349) e delle censure (ord. n. 285). Non è necessaria una identità, ma è sufficiente una «sostanziale coincidenza» dei profili e delle argomentazioni (sent. n. 349).

Non tutti i casi di riunione hanno comportato una trattazione congiunta delle cause (sent. n. 104).

2.4. Inammissibilità della questione di legittimità e improcedibilità dei conflitti

Nel 2007 le questioni dichiarate inammissibili sono state 55, di cui 21 sollevate dallo Stato e 34 dalle Regioni e dalle Province.

Si tratta, quindi, della tipologia di dispositivo più numerosa, dopo la non fondatezza della questione.

I motivi della inammissibilità sono attinenti a profili squisitamente processuali, a causa dei quali questioni di estrema rilevanza sono state accantonate.

2.4.1. Notificazione

Ancora nel 2007, dopo inflessibile giurisprudenza (4), si è contato un caso di notifica dell'atto introduttivo del giudizio alla sola Avvocatura generale dello Stato e non anche al Presidente del Consiglio dei ministri, in contrasto con il consolidato principio secondo cui ai giudizi costituzionali non sono applicabili le norme sulla rappresentanza in giudizio dello Stato (sent. n. 138).

L'orientamento della più recente giurisprudenza costituzionale afferma che, «anche nei giudizi introdotti in via principale di fronte alla Corte stessa, va tenuto distinto il momento in cui la notificazione deve intendersi perfezionata nei confronti del notificante – che coincide con la data della consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario – rispetto al momento in cui essa si perfeziona per il destinatario dell'atto – che coincide con la data in cui quest'ultimo lo riceve» (5). Peraltro «la pendenza del termine per l'impugnazione della legge regionale da parte dello Stato non ha alcuna valenza sospensiva della efficacia della legge regionale stessa, sicché durante siffatta pendenza non è affatto precluso alla Regione dare corso alla attuazione della legge anche, se necessario, tramite la adozione di atti normativi o amministrativi conseguenti» (sent. n. 300).

Per giurisprudenza costante (6), infine, l'atto che può formare oggetto di impugnazione per conflitto deve essere portato a conoscenza del soggetto cui la legge attribuisce la potestà di agire (sent. n. 2). Pertanto, nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti, la notificazione, la pubblicazione o la conoscenza del provvedimento impugnato, ai fini della decorrenza del termine di 60 giorni, debbono intendersi riferite agli organi legittimati a proporre il ricorso, cioè, per lo Stato, al Presidente del Consiglio dei Ministri e, per la Regione, al Presidente della Giunta regionale.

«In caso di impugnazione di una sentenza, la decorrenza per il conflitto deve farsi risalire alla emissione della sentenza solo qualora la Regione sia parte in giudizio nella persona del suo Presidente, se invece la Regione vi partecipa nella persona del Presidente del Consiglio [regionale], il termine utile ai fini della decorrenza per proporre conflitto decorre dalla notificazione della sentenza» (sent. n. 2).

2.4.2. Interesse a ricorrere

Tra i casi di inammissibilità della questione vi è quello per difetto di interesse all'impugnazione (sent. n. 159).

Talvolta la sopravvenuta carenza di interesse alla pronuncia preclude l'esame del merito (sent. n. 174) (7), mentre, la «adesione spontanea alle intese da parte delle Regioni ricorrenti non incide sulla perdurante attualità dell'interesse al ricorso, poiché nel giudizio in via principale non trova applicazione l'istituto della acquiescenza» (sent. n. 98) (8).

La Corte ha tralasciato di esprimersi sulla «questione di carattere generale se nei confronti degli atti amministrativi confermativi di altri in precedenza adottati possa ritenersi applicabile il principio della non

acquiescenza – valevole nei confronti degli atti legislativi impugnati in via principale in relazione all'inderogabilità delle competenze che vengono difese» (sent. n. 235).

Le questioni sono inammissibili per carenza di interesse, infine, per inidoneità della disposizione impugnata a ledere le competenze, «potendo la lesione derivare non già dall'enunciazione del proposito di destinare risorse per finalità indicate in modo così ampio e generico, bensì (eventualmente) dalle norme nelle quali quel proposito si concretizza, sia per entità delle risorse sia per modalità di intervento sia, ancora, per le materie direttamente e indirettamente implicate da tali interventi» (sent. n. 141).

2.4.3. Delibera e ricorso

Profilo rilevante ai fini della ammissibilità della questione è quello attinente ai rapporti tra il ricorso e la delibera recante la determinazione all'impugnazione.

«La delibera governativa di impugnazione della legge e l'allegata relazione ministeriale a cui si faccia rinvio devono contenere l'indicazione delle disposizioni impugnate e la ragione dell'impugnazione medesima, seppur anche solo in termini generali, mentre eventualmente spetta alla memoria di costituzione dell'Avvocatura generale dello Stato la più puntuale indicazione dei parametri del giudizio. La discrezionalità della difesa tecnica ben può quindi integrare una solo parziale individuazione dei motivi di censura» (9) (sentt. nn. 365 e 98).

La mancata indicazione e la non precisa corrispondenza di alcune delle disposizioni contenute nell'epigrafe del ricorso, rispetto a quelle indicate, invece, nella relativa relazione del Ministro per gli affari regionali, determina, quindi, l'inammissibilità della questione. La questione è, inoltre, inammissibile qualora «nella delibera regionale di autorizzazione a proporre ricorso non vi [fosse] alcuna indicazione» relativa al parametro costituzionale, pur avendo ad oggetto l'impugnazione di diverse norme di una stessa legge di contenuto eterogeneo. In tali ipotesi è infatti necessario che la delibera regionale di autorizzazione a proporre il ricorso contenga, con riferimento ad ogni disposizione impugnata, l'indicazione specifica dei parametri costituzionali asseritamente lesi, al fine di consentire di individuare le ragioni poste a fondamento di ogni singola censura (sent. n. 453).

In passato (10) la Corte ha dichiarato l'inammissibilità di ricorsi promossi sulla base di delibere siffatte riferite ad intere leggi statali dal contenuto non omogeneo: «in questi casi si rivela senz'altro necessaria la indicazione, nella delibera dell'organo politico, quanto meno di una sintetica motivazione anche relativamente agli specifici parametri che si assumono violati, dal momento che solo attraverso siffatta motivazione è possibile ricostruire quali specifiche norme l'organo consiliare abbia inteso effettivamente censurare, tra le molte che compongono, senza omogeneità, l'intero testo normativo oggetto dell'impugnazione (sentt. nn. 98 e 51).

2.4.4. Atti introduttivi

Si è ribadito il principio della necessaria autosufficienza dell'atto introduttivo del giudizio innanzi alla Corte, «nel senso che tale atto, sia esso un ricorso principale ovvero per conflitto o un provvedimento giudiziario con cui venga sollevata una questione incidentale di costituzionalità, deve contenere – in via autonoma – tutti gli elementi che possano consentire alla Corte l'esame e la valutazione delle censure proposte» (sent. n. 38).

Il ricorso in via principale non solo, quindi, deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie il cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità (sent. n. 300), ma deve anche contenere una seppur sintetica argomentazione di merito, a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale della legge (11) (sentt. nn. 40 e 105).

Anche nel giudizio in via principale la giurisprudenza costituzionale ritiene in ogni caso ammissibili le questioni di natura interpretativa (12) (sent. n. 88), ma non si deve tendere «all'introduzione nel testo della disposizione impugnata di una norma nuova e diversa» (sent. n. 401).

Le questioni sollevate per la prima volta nella memoria integrativa depositata in prossimità dell'udienza pubblica sono tardivamente proposte (13) (sent. n. 443), da ritenersi senz'altro inammissibili in quanto non contenute nei ricorsi originari (sent. n. 98).

2.4.5. Profili soggettivi

Nel 2007 si sono moltiplicate le ordinanze lette in pubblica udienza e allegate alle sentenze in merito all'intervento di terzi nel giudizio di legittimità e nei conflitti.

Sebbene «nei giudizi per conflitto di attribuzione non sia di regola ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi, (...) tuttavia, non può escludersi la possibilità che l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono imprescindibilmente dall'esito del conflitto».

In particolare, ciò può avvenire quando oggetto del conflitto sia una decisione giurisdizionale (sent. n. 195, nonché sent. nn. 149 e 222) (14):

Quando, però, la pronuncia della Corte non sia «suscettibile di incidere sulla definitiva affermazione o negazione dello stesso diritto della parte interveniente di agire nel giudizio comune» si «esclude la legittimazione ad intervenire in giudizio dei predetti soggetti, nei limiti in cui è inteso a salvaguardare il tono costituzionale dei conflitti affidati al giudizio della Corte» (sent. n. 344).

Anche nei giudizi di legittimità in via incidentale è stata spesso dichiarata l'inammissibilità dell'intervento di terzi in nome del «principio consolidato» «della necessaria corrispondenza tra le parti del giudizio principale e del giudizio incidentale, a nulla rilevando che le parti intervenute abbiano in corso giudizi analoghi a quello principale» (15) (sent. nn. 220, 314).

Tuttavia, «nel caso in cui l'interesse di cui è titolare il soggetto, pur formalmente esterno al giudizio a quo, inerisce immediatamente al rapporto sostanziale, rispetto al quale un'eventuale pronuncia di accoglimento eserciterebbe una influenza diretta, tale da produrre un pregiudizio irrimediabile della posizione soggettiva fatta valere» è stato ammesso l'intervento di terzi (16) (ordd. nn. 352, 414, nonché sent. n. 349).

Si segnala inoltre che è stato dichiarato ammissibile l'intervento in giudizio delle Province regionali, le quali non erano parti nel giudizio a quo, introdotto dalla Provincia di Ragusa (ord. n. 250).

Con ordinanza letta all'udienza e allegata alla decisione si è, infine, ribadito che sono *inammissibili gli interventi proposti oltre il termine considerato, per costante orientamento della Corte, di natura perentoria* (sent. n. 257). La notificazione del ricorso effettuata prima della discussione in udienza pubblica del conflitto ha consentito, ad esempio, alla Corte di cassazione di fruire, ai sensi del quarto comma dell'art. 27 delle norme integrative, di 20 giorni liberi, dalla data di notifica del ricorso, per intervenire in giudizio; intervento che si è concretamente realizzato (sent. n. 2).

2.4.6. Oggetto del giudizio

I casi di inammissibilità della questione per difetto di individuazione dell'oggetto non sono mancati neanche nel 2007.

Sebbene l'oggetto dell'impugnazione sia definito dal ricorso in conformità alla decisione assunta con la delibera dell'organo politico (17), resta «ferma la valutazione della Corte medesima in ordine all'eventuale nesso di inscindibilità tra la disposizione validamente impugnata e le altre disposizioni della legge non investite da autonome censure ritualmente proposte» (sent. n. 81).

Se poi le norme impugnate sono state riprodotte in una successiva legge il ricorso deve intendersi come riferito anche a queste ultime disposizioni (sent. n. 378).

Oggetto dei conflitti del 2007, invece, è stato statale e prendeva la forma principalmente del provvedimento giurisdizionale, ad opera di ricorsi presentati in particolar modo dalla Regione Veneto. La Corte si è, quindi, sentita in dovere di chiarire che non è ammissibile che il conflitto di attribuzione «diventi uno strumento improprio di censura degli asseriti errori *in iudicando*, sostitutivo dei rimedi previsti dagli ordinamenti delle diverse giurisdizioni (sentt. nn. 150 e 2, 39, 222 e 223): la Corte ha ricordato il conflitto intersoggettivo può riguardare un atto giurisdizionale, ogni qualvolta sia dal ricorrente «radicalmente contestata la riconducibilità dell'atto che determina il conflitto alla funzione giurisdizionale ovvero sia messa in questione l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del soggetto ricorrente» (sent. n. 39) (18). E' chiaro, quindi, che il conflitto non può surrettiziamente trasformarsi in un nuovo grado di giurisdizione avente portata tendenzialmente generale, con evidente forzatura dei caratteri propri del conflitto di attribuzione e alterazione dei rapporti tra la giurisdizione

costituzionale e quella riconosciuta a istanze giurisdizionali non costituzionali» (sent. n. 380, nonché (sentt. nn. 195 e 235).

Le Regioni, infatti, possono proporre ricorso per conflitto di attribuzioni, quando esse lamentino non una qualsiasi lesione, ma una lesione di una propria competenza costituzionale (19).

La Corte è stata, quindi, costretta a ricordare le caratteristiche dell'atto idoneo ad innescare un conflitto di attribuzione: quello, imputabile allo Stato o alla Regione, che «sia dotato di efficacia e rilevanza esterna» o che, se preparatorio o non definitivo, rechi già in sé dei requisiti minimi di lesività e sia rivolto «ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima (20).

Non ha attitudine lesiva delle attribuzioni costituzionali della Regione Siciliana in materia tributaria la nota impugnata, in quanto priva di carattere vincolante per l'Agenzia regionale che ha richiesto l'interpello (sent. n. 191).

È stato, inoltre, riconosciuto «tono costituzionale» (21) al conflitto sollevato in riferimento alla nota ministeriale, inviata per conoscenza al Comune di Cattolica, contenente una chiara manifestazione di volontà dello Stato di affermare la propria competenza e di negare quella regionale, coinvolgendo questioni afferenti al riparto delle attribuzioni tra Stato e Regioni.

Analogamente è avvenuto nel caso in cui la Regione ricorrente, lungi dal censurare il merito della decisione assunta dal Commissario per il riordino degli usi civici, ha contestato in radice la potestà di provvedere in tema di legittimazione delle occupazioni abusive dei terreni gravati da usi civici nell'esercizio della funzione giurisdizionale, trattandosi, al contrario, di un atto di amministrazione attiva ad essa spettante in via esclusiva (sent. n. 39): «stante la sua tipologia, l'atto impugnato è idoneo, oltretutto, a divenire imm modificabile a seguito del suo passaggio in giudicato e, perciò, oltre a costituire l'origine di diritti di carattere sostanziale in capo ai soggetti da esso coinvolti, ad essere anche il fondamento per la adozione di ulteriori, successivi, provvedimenti diretti ad assicurarne la attuazione, anche coattiva. Pertanto risponde alle caratteristiche di «comportamento significativo» (sent. n. 39).

Perché un comportamento omissivo possa essere qualificato come atto lesivo, esso deve essere «idoneo a produrre un'immediata violazione o menomazione di attribuzioni, come, ad esempio, l'indebito rifiuto di adottare un provvedimento necessario affinché una Regione sia posta in grado di esplicare un'attribuzione costituzionalmente ad essa spettante» (22) (sent. n. 276): nel caso di specie, l'inerzia delle amministrazioni statali a fronte delle istanze loro rivolte può essere interpretata solo come una mancata risposta ad una sollecitazione non vincolante che fa permanere lo stato di incertezza, perché «nessuna norma dell'ordinamento attribuisce a tale inerzia il significato di diniego della spettanza del gettito dei tributi oggetto delle istanze regionali».

Nella sent. n. 150, anche se nell'intestazione dell'atto giurisdizionale viene riportata l'epigrafe del ricorso introduttivo al TAR, presentato dalla LAV, espressamente rivolta nei confronti della delibera di Giunta che della legge regionale, ciò nondimeno, nel corpo in questione, si legge testualmente che oggetto di sospensione è il «provvedimento impugnato», al singolare, dovendosi, pertanto, intendere che si sia fatto riferimento all'unico atto provvedimentale oggetto di impugnazione: la deliberazione della Giunta regionale.

In conformità a giurisprudenza costante, infine, in forza del principio di effettività della tutela delle parti nei giudizi in via di azione, s'impone il trasferimento della questione alla norma che, sebbene portata da un atto legislativo diverso da quello oggetto di impugnazione, sopravvive immutata nel suo contenuto precettivo (23).

Secondo la Corte, in particolare, la Regione che ritenga lese le proprie competenze da norme contenute in un decreto-legge può sollevare la relativa questione di legittimità costituzionale anche in relazione a questo atto, con effetto estensivo alla legge di conversione, ovvero può riservare l'impugnazione a dopo l'entrata in vigore di quest'ultima (24) (sent. n. 430).

Qualora la legge di conversione abbia introdotto innovazioni che, tuttavia, non incidono sul contenuto precettivo delle disposizioni, non sussistono i presupposti per dichiarare cessata la materia del contendere e lo scrutinio va condotto avendo riguardo al testo di dette norme risultante dalla legge di conversione, tenendo conto delle argomentazioni svolte in entrambi i ricorsi (25) (sent. n. 430). Qualora, invece, la disposizione censurata modifichi sostanzialmente, ancorché in modo non soddisfacente, il contenuto del testo originario, il trasferimento della questione, lungi dal garantire il richiamato principio di effettività, supplirebbe impropriamente all'onere di impugnazione gravante sulle parti (26). Né, rilevato il carattere

non soddisfacente dello *ius superveniens*, si può procedere ad una declaratoria di cessazione della materia del contendere, dovendosi effettuare lo scrutinio di costituzionalità sul testo originario (sent. n. 162).

Non significa che la Regione possa, senza con ciò «eccedere i limiti della propria competenza legislativa», intervenire «con legge interpretativa o innovativa, su una legge statale, neppure adducendo la violazione, da parte di detta legge statale, di norme costituzionali (nella specie, addirittura diverse da quelle che regolano l'attribuzione della competenza legislativa dello Stato e delle Regioni)» (sent. n. 451). Questo è quanto argomentava la Regione resistente in merito all'applicazione dell'agevolazione fiscale agli autoveicoli adibiti a scuola guida diversi dalle «autovetture».

Nel processo incidentale «in virtù di un principio che va confermato, la questione di legittimità costituzionale può avere ad oggetto anche l'interpretazione risultante dal «principio di diritto» enunciato dalla Corte di cassazione (che vincola questa stessa nel giudizio di impugnazione della sentenza pronunciata in sede di rinvio), in quanto il regime delle preclusioni proprio del giudizio di rinvio non impedisce di censurare la norma dalla quale detto principio è stato tratto (27) (sent. n. 349).

2.4.7. Parametro

Secondo un consolidato indirizzo della giurisprudenza (28), «le Regioni sono legittimate a censurare, in via di impugnazione principale, leggi dello Stato esclusivamente per questioni attinenti al riparto delle rispettive competenze. Si è, tuttavia, ammessa la deducibilità di altri parametri costituzionali soltanto ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite» (sent. n. 401, nonché sentt. nn. 98, 165 e 184), senza che possano avere rilievo denunce di illogicità o di violazione di principi costituzionali che non ridondino in lesione delle sfere di competenza provinciale (sent. n. 184, nonché sentt. nn. 387 e 98).

Talvolta il mancato riferimento nella prospettazione della censura ad una compressione delle competenze della ricorrente, come conseguenza della pretesa violazione dell'art. 97 Cost., non ha consentito di affrontare il merito della questione (sent. n. 165). Quando invece si è entrati nel merito, la censura non ha convinto la Corte: talvolta perché il collegamento tra il ripiano di un disavanzo finanziario già verificatosi e l'adozione di misure efficaci in futuro - estranee alle cause del disavanzo, considerato manifestamente irragionevole e contrario al buon andamento del servizio sanitario (artt. 3 e 97 della Costituzione) - non inciderebbe in termini riduttivi sulla sfera delle competenze costituzionalmente protette delle Regioni (sent. n. 184); talaltra perché è "indubitabile che il legislatore delegato, anche nel silenzio della legge di delega, sia tenuto comunque alla osservanza dei precetti costituzionali, indipendentemente, dunque, da ogni richiamo che di essi faccia la norma delegante" (sent. n. 401).

Un'analisi dei parametri invocati mette in luce comunque la sempre più forte vocazione da parte delle Regioni e delle Province di promuovere il sindacato delle leggi statali alla stregua di tutti i parametri costituzionali. Tra questi spicca il riferimento agli artt. 3 e 97, singolarmente presi o in combinato disposto (sentt. nn. 169, 184, 194, 401). Altri articoli della Costituzione sono stati invocati in singoli ricorsi: artt. 42 e 43 (ord. n. 441), art. 76 (sent. n. 367), art. 138 (sent. nn. 3, 65). La Corte ha inoltre dichiarato l'inammissibilità della censura fondata sulla presunta violazione dell'art. 57, terzo comma, Cost., che attribuisce un seggio senatoriale alla Regione Valle d'Aosta prescindendo dal calcolo della popolazione residente (29) (sent. n. 66).

Lo Stato ha impugnato leggi regionali invocando parametri diversi da quelli sul riparto di competenze in vari casi: artt. 3 e 97 (ord. nn. 229, 268, 346, sentt. nn. 38, 57, 402), artt. 3 e 41 (sent. n. 64), artt. 24 e 113 (ord. n. 346), art. 33 (sent. n. 21), art. 39 (sent. n. 40), art. 48 (sent. n. 373). Solo in due casi, tuttavia, è stata dichiarata fondata la questione in riferimento ai parametri extra Titolo V.

In particolare si trattava della disposizione regionale nella materia residuale del commercio [v. *infra* par. 11.1] nella parte in cui, in ordine al rilascio di autorizzazioni all'esercizio e all'ampliamento dell'attività commerciale, individuava il criterio preferenziale della previa titolarità di un'altra grande struttura di vendita nel medesimo territorio regionale. Tale disposizione è stata giudicata lesiva della libertà di concorrenza, in quanto favoriva il cumulo della titolarità di autorizzazioni inerenti a più di una grande struttura di vendita in capo ad un unico soggetto già operante sul territorio regionale: è contraddetta in tal modo l'esigenza di interesse generale di tutela delle piccole e medie imprese presenti sul medesimo, stabilendo pertanto, «una barriera di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale» (30), in difetto di una giustificazione ragionevole. Pertanto, la norma realizza una

ingiustificata discriminazione fra imprese sulla base di un elemento territoriale che contrasta con il principio di eguaglianza e con l'art. 41 Cost. (sent. n. 64).

Il secondo caso si è avuto a proposito della ampia autonomia statutaria delle Regioni: «è contrastante con gli artt. 1, secondo comma, 5 e 114 della Costituzione e con l'art. 1 dello statuto speciale che le censurate disposizioni e la stessa rubrica della legge regionale n. 7 del 2006 assumano come possibile contenuto del nuovo statuto speciale istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale» (sent. n. 365).

Tra i parametri invocabili dalle Regioni vi sono anche quelli relativi alle competenze comunali. Con riferimento alle censure regionali sulle norme applicabili al personale dei Comuni, la Corte ha ribadito che «le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la violazione delle competenze degli enti locali. La Corte, infatti, ha ritenuto sussistente in via generale una tale legittimazione in capo alle Regioni, perché «la stretta connessione, in particolare [...] in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (31) (sent. n. 95).

Questione a parte è quella relativa ai parametri invocabili per le specialità [v. *infra* par. 17] , (sent. n. 38) (32), nonché sentt. nn. 239, 286 e 238).

Nel caso della delibera governativa avverso la affermazione «della sovranità del popolo sardo o di sovranità regionale» «la indicazione della grande pluralità di ulteriori parametri a cui si riferisce la memoria dell'Avvocatura è nella sostanza inconferente: ciò perché appare finalizzata ad indicare quali contraddizioni si produrrebbero nel tessuto costituzionale e statuario nell'ipotesi che la legge regionale censurata riuscisse davvero a modificare la procedura di deliberazione dello statuto speciale della Sardegna o ad attribuire all'ente rappresentativo del "popolo sardo" veri e propri poteri sovrani (...). Lo stesso riferimento agli artt. 132 e 133 Cost. non rappresenta altro che la indicazione di un possibile argomento contrario alla utilizzabilità del termine "popolo" piuttosto che "popolazione" per la individuazione di una frazione dei cittadini italiani» (sent. n. 365).

Sotto altro profilo, si è ribadito che la questione di legittimità costituzionale è ammissibile «quando il parametro costituzionale, seppur non menzionato, sia comunque chiaramente desumibile dal testo dell'ordinanza di rimessione» (33). Così come «l'omissione dell'espressa indicazione delle norme statutarie sui limiti dei poteri legislativi regionali che si assumono violate, può essere superata dalla Corte mediante i suoi poteri di interpretazione dell'atto che solleva la questione di legittimità costituzionale» (sent. n. 189 e n. 193).

Viceversa, è inammissibile, a causa dell'omessa indicazione del parametro costituzionale di competenza asseritamente violato perché «appare, infatti, evidente che non può nemmeno ipotizzarsi la compromissione da parte della legge statale dell'autonomia o persino della "dignità politica" della Regione e dei suoi organi elettivi che non si risolva nell'invasione delle competenze costituzionali regionali, che il ricorrente è tenuto ad enunciare espressamente quale fondamento della propria azione innanzi a questa Corte» (sent. n. 193).

Le censure svolte nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, anche con riferimento a parametri non indicati nel ricorso (art. 119 Cost.), non possono essere prese in considerazione, in quanto siffatta memoria è destinata esclusivamente ad illustrare e chiarire le ragioni svolte nell'atto introduttivo, non essendo possibile con essa dedurre di nuove (34) (sent. n. 430).

2.4.8. Motivazioni

Sul difetto di motivazione poggia la quasi totalità delle dichiarazioni di inammissibilità.

Anche nei giudizi in via principale è imprescindibile l'autonoma esplicazione delle ragioni poste a sostegno della dedotta illegittimità costituzionale delle norme impugnate. In primo luogo, quindi, l'inammissibilità della questione è dovuta all'assenza di motivazione (sent. n. 387 e n. 157), o al fatto di essere sfornita di elementi minimi argomentativi (35) (sent. n. 38).

«Nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, l'esigenza di una adeguata motivazione a sostegno dell'impugnativa si pone infatti in termini perfino più pregnanti che in quelli in via incidentale» (36) (sent. n. 165), anche se è salva l'autonomia

tecnica dell'Avvocatura dello Stato nell'individuazione dei motivi di censura (37) e svolta «in maniera apodittica» (38) (sent. n. 64).

La motivazione adeguata è quella «non meramente assertiva» (sent. n. 38).

Frequente è stata l'inammissibilità delle questioni proprio per la genericità delle censure di legittimità costituzionale. Le censure redatte in modo generico si pongono in contrasto con l'esigenza, ripetutamente enunciata dalla Corte, che il ricorrente svolga specifiche argomentazioni a sostegno delle proprie doglianze (sent. n. 81). La censura si presenta affetta da genericità ed indeterminatezza, proprio quando il ricorrente abbia omesso di specificare le ragioni che militerebbero a favore della tesi della illegittimità costituzionale della disposizione impugnata (sentt. nn. 38, 165, 373), «limitandosi a prospettare una generica censura» (sent. n. 105).

Talvolta il ricorrente non ha puntualizzato i motivi di illegittimità delle singole norme impugnate ma ha individuato una serie di parametri costituzionali che sarebbero genericamente violati da tutte le norme censurate (sent. n. 387): «si tratta di doglianze più generali (...) che, come tali, potrebbero utilmente corroborare qualsivoglia denuncia, senza però che si riesca a distinguere chiaramente l'aggancio con la singola disposizione che recherebbe il *vulnus* a quel determinato parametro», perché il ricorso non correla strettamente ciascuna disposizione impugnata alle argomentazioni che sorreggono la dedotta violazione del parametro (sent. n. 367).

In altre ancora la questione era inammissibile, in quanto motivata *per relationem*: «In particolare il ricorrente, a sostegno del dedotto vizio di incostituzionalità, dopo aver enunciato i suddetti parametri costituzionali, ha rinviato, per la motivazione delle censure, alle argomentazioni già indicate nella precedente impugnazione, sulla quale era intervenuta la declaratoria di cessazione della materia del contendere» (sentt. nn. 38, 40).

Inammissibile la questione proposta nei confronti dell'intera legge regionale, quando le censure adeguatamente motivate riguardino solo singole disposizioni, mentre quella indirizzata all'intero testo normativo sia del tutto generica (39). Nel caso di specie, in coerenza con il contenuto della delibera del Consiglio dei ministri, sono state invece formulate censure specifiche in riferimento (sent. n. 64).

Debbono considerarsi assorbite le censure al testo originario di un decreto-legge quando le stesse vengano rivolte alle corrispondenti disposizioni della legge di conversione, nell'ipotesi che vi sia identità testuale tra di esse (40) (sent. n. 443). In caso di impugnazione sia del decreto legge che della legge di conversione, la sostanziale identità delle norme impugnate esime peraltro il ricorrente da ribadire le motivazioni già addotte nel primo ricorso, ma se l'articolo ha subito modifiche sostanziali in sede di conversione che hanno profondamente inciso sul portato normativo della disposizione, arricchendola di ulteriori e distinte ipotesi, e ne hanno mutato la stessa rubrica e il ricorso sulla legge di conversione omette qualsivoglia motivazione, rispetto a quanto già dedotto tramite il ricorso sul decreto legge, che si faccia carico di dimostrare, o anche solo di ipotizzare, per quali ragioni il vizio di legittimità costituzionale si estenda alle nuove disposizioni introdotte (sent. n. 452).

Il ricorso non illustra in alcun modo le ragioni per cui si imporrebbe alla Regione Friuli-Venezia Giulia l'applicazione di disposizioni del titolo V della Costituzione, né in quale rapporto queste si trovino rispetto alle disposizioni contenute nello statuto speciale (sent. n. 238). Tali carenze argomentative impediscono di giudicare il merito delle censure» (sent. n. 286).

Il ricorrente, infine, non deve basare le sue censure su una lettura parziale della disposizione impugnata «senza considerare l'intero testo di tale legge regionale» (sent. n. 402).

3. Idea e stato del regionalismo in Italia.

La giurisprudenza lascia trasparire l'idea di regionalismo che guida la Corte. In particolare, si è affermato che «il regionalismo non può esaurirsi nella statica difesa reciproca delle prerogative dello Stato e delle Regioni, ma si pone nella prospettiva di un miglioramento della qualità dei servizi resi ai cittadini, nel quadro di una integrazione dinamica tra i diversi livelli di governo» (sent. n. 105).

Ne discende che «né la sfera di competenze costituzionalmente garantita delle Regioni, né il principio di leale collaborazione risultano violati da una norma che prende atto dell'inattività di alcune Regioni nell'utilizzare risorse poste a loro disposizione nel bilancio dello Stato ed oggetto di accordi di programma stipulati in modo libero e paritario con il Governo nazionale (...) Il congelamento di ingenti somme già destinate, secondo moduli di cooperazione orizzontale tra Stato e Regioni, all'attuazione di programmi di edilizia sanitaria non giova all'autonomia regionale e sottrae per tempi indefiniti risorse per la

realizzazione del diritto alla salute dei cittadini. Prevedere la risoluzione di accordi di programma, rispetto ai quali si sia registrato un inadempimento da parte di alcune Regioni, significa porre le condizioni per una incentivazione di comportamenti efficienti e virtuosi delle amministrazioni regionali, favorendo anche, sempre secondo il metodo dell'accordo, la riutilizzazione aggiornata, per le medesime finalità, dei finanziamenti revocati» (sent. n. 105).

Proprio perché espressione di una concezione dei rapporti fra Stato e Regione «del tutto estranea al regionalismo previsto nel nostro sistema costituzionale» sono state censurate infine le disposizioni che delimitavano l'area dei possibili contenuti della proposta statutaria da presentarsi al Consiglio regionale per la revisione dello statuto speciale della Sardegna: in particolare, parlare di «sovranità del popolo sardo o di sovranità regionale» sembrerebbe riproporre la questione già affrontata con riferimento alle cosiddette norme programmatiche degli statuti ordinari estranee alle materie che devono o possono essere disciplinate da queste ultime fonti, dalla Corte considerate «di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa» (41) (sent. n. 365).

In proposito la Corte, da un lato, ha voluto precisare che, «sebbene la locuzione "popolo sardo" non fosse di per sé oggetto di una autonoma censura», sia da confermare la «normale utilizzazione della espressione "popolazione" per indicare i soggetti appartenenti ad uno specifico ente territoriale od ivi residenti».

D'altro lato, la Corte si è soffermata sul termine "sovranità", la sua «natura polisemantica» e il significato peculiare che tale termine assume qualora «distingua la originaria natura di alcuni ordinamenti coinvolti nei processi di federalizzazione o nella formazione dei cosiddetti "Stati composti"»: in questi termini un «nuovo statuto di autonomia e di sovranità del popolo sardo» «in quanto fonte di rango costituzionale abilitata dal nostro ordinamento a definire lo speciale assetto istituzionale della Regione ed i suoi rapporti con lo Stato, diverrebbe una fonte attributiva di istituti tali da connotare, per natura, estensione e quantità, l'assetto regionale in termini accentuatamente federalistici piuttosto che di autonomia regionale»: si tratterebbe di «un ordinamento profondamente differenziato da quello attuale e, invece, caratterizzato da istituti adeguati ad accentuati modelli di tipo federalistico, normalmente frutto di processi storici nei quali le entità territoriali componenti lo Stato federale mantengono forme ed istituti che risentono della loro preesistente condizione di sovranità» (sent. n. 365).

«La legge in parola utilizza il termine "sovranità" per connotare la natura stessa dell'ordinamento regionale nel rapporto con l'ordinamento dello Stato, nella diversa accezione del necessario riconoscimento alla Regione interessata di un ordinamento adeguato ad una situazione anche di sovranità (implicitamente asserita come esistente o comunque da rivendicare). Né rileva minimamente su questo piano (...) la progressiva erosione della sovranità nazionale sul piano internazionale (...) Processo istituzionale cui non può certo paragonarsi l'affermarsi del regionalismo nel nostro Paese, neppure a seguito della riforma costituzionale del 2001: infatti, la sovranità interna dello Stato conserva intatta la propria struttura essenziale, non scalfita dal pur significativo potenziamento di molteplici funzioni che la Costituzione attribuisce alle Regioni ed agli enti territoriali. Del resto, quanto alle Regioni a statuto speciale, l'art. 116 Cost. non è stato modificato nella parte in cui riconosce alle stesse «forme e condizioni particolari di autonomia secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale». (...) Gli artt. 5 e 114 della Costituzione e l'art. 1 dello statuto speciale della Regione Sardegna utilizzano tutti (e certo non casualmente) il termine "autonomia" o il relativo aggettivo per definire sinteticamente lo spazio lasciato dall'ordinamento repubblicano alle scelte proprie delle diverse Regioni. D'altra parte, è ben noto che il dibattito costituyente, che pure introdusse per la prima volta l'autonomia regionale nel nostro ordinamento dopo lunghi e vivaci confronti, fu assolutamente fermo nell'escludere concezioni che potessero anche solo apparire latamente riconducibili a modelli di tipo federalistico o addirittura di tipo confederale» (sent. n. 365).

Né, con riferimento all'art. 114 Cost., «tra le pur rilevanti modifiche introdotte» dalla l. cost. n. 3 del 2001 «può essere individuata una innovazione tale da equiparare pienamente tra loro i diversi soggetti istituzionali che pure tutti compongono l'ordinamento repubblicano, così da rendere omogenea la stessa condizione giuridica di fondo dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali» (42).

«Pretendere ora di utilizzare (...) sia il concetto di autonomia sia quello di sovranità equivale a giustapporre due concezioni tra loro radicalmente differenziate sul piano storico e logico (tanto che potrebbe parlarsi di un vero e proprio ossimoro piuttosto che di una endiadi), di cui la seconda certamente estranea alla configurazione di fondo del regionalismo quale delineato dalla Costituzione e dagli Statuti speciali».

Un'altra occasione, infine, per delineare una visione complessiva del regionalismo italiano è stata offerta alla Corte dalla questione della insindacabilità dei consiglieri regionali, per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, che trova diretto ed esclusivo fondamento nell'art. 122, quarto comma, Cost. (43): a giudizio della Corte, «analogamente alla guarentigia prevista dall'art. 68, primo comma, Cost., l'insindacabilità in oggetto presidia l'autonomia costituzionalmente garantita ai Consigli regionali, quali organi politicamente rappresentativi delle rispettive comunità territoriali e legittimati democraticamente all'assolvimento di funzioni preordinate alla cura dei relativi interessi, a cominciare dalla potestà legislativa. L'identità formale degli enunciati (...) non riflette, tuttavia, una compiuta assimilazione tra le Assemblee parlamentari e i Consigli regionali» perché diversamente dalle funzioni assegnate alle Camere, «le attribuzioni dei Consigli regionali si inquadrano, invece, nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità» (44) (sent. n. 301).

4.

Art.

122

La Corte nel 2007 ha più volte affermato che i membri della Giunta regionale godono dell'immunità prevista dall'art. 122, quarto comma, Cost. solo in quanto consiglieri regionali ed esclusivamente in relazione all'attività svolta in ambito consiliare. In altri termini, la guarentigia dei consiglieri non si estende a coprire le funzioni della Giunta o del suo Presidente, perché «non lo consentono la lettera dell'art. 122 Cost. e la ragion d'essere di tale immunità». Tale interpretazione, precedente alla riforma costituzionale del 1999 «è ora ulteriormente rafforzata dalla accentuazione della distinzione tra le funzioni del Consiglio e quelle della Giunta, quale organo esecutivo della Regione, operata dal legislatore costituzionale. Priva di fondamento è, pertanto, non solo la tesi che il Presidente della Giunta regionale goda di una forma di immunità rafforzata, ma anche quella che lo stesso, in quanto tale, sia destinatario della guarentigia che il più volte citato quarto comma dell'art. 122 Cost. attribuisce invece esclusivamente ai consiglieri regionali in relazione alle opinioni espresse e ai voti dati nell'esercizio delle loro funzioni» (sent. n. 195, vedi anche i conflitti decisi con le sentt. nn. 173 e 174).

Nel conflitto tra enti la legittimazione a sollevare conflitto spetta, tuttavia, esclusivamente alla Giunta regionale che è un organo diverso rispetto a quello tutelato dall'art. 122, quarto comma, Cost. «Il che pone anche un problema di garanzia, essendo la Giunta l'organo, espressione della maggioranza politica della Regione, in cui sono assenti forme di rappresentatività dei consiglieri di minoranza, i quali potrebbero non trovare adeguata tutela. Tale equivocità si sposta anche sul versante della legittimazione passiva in quanto la parte principale chiamata in giudizio è il Presidente del Consiglio dei ministri e non l'autorità giudiziaria, soggetto direttamente coinvolto nel conflitto. In altri termini, il conflitto tra Consiglio regionale e autorità giudiziaria, che verte sulla delimitazione delle rispettive sfere costituzionali di attribuzioni in rapporto alla sindacabilità o meno della condotta del Consigliere regionale, si svolge con la presenza solo eventuale dell'organo titolare del potere del cui legittimo uso si dubita e nella totale assenza dal giudizio dell'organo titolare della funzione. In questo caso non può, quindi, il Consiglio regionale rivendicare il potere di giudicare in ordine all'insindacabilità, dato che non è neppure parte del conflitto. Ma anche la Regione non ha titolo, essendo soggetto diverso da quello che è tutelato dalla disposizione costituzionale, per la "vindicatio" del potere valutativo in ordine al verificarsi della fattispecie prevista dall'art. 122, quarto comma, Cost.»

La Corte ha fatto anche notare che, se il Presidente della Regione gode della prerogativa di cui all'art. 122, quarto comma, della Costituzione solo in quanto sia componente del Consiglio Regionale e solo in relazione all'attività svolta in ambito consiliare, si deve considerare che, dopo l'approvazione della l. cost. n. 1 del 1999, le due cariche non sono più necessariamente coincidenti, anche se il regime transitorio nelle more dell'approvazione dei nuovi statuti prevede espressamente che il Presidente della Giunta regionale faccia parte del Consiglio.

«L'efficacia inibitoria delle delibere parlamentari di insindacabilità dei membri delle camere per le opinioni espresse e per i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni non può quindi estendersi alle regioni: la diversa posizione dei Consigli regionali e delle Assemblee parlamentari nel sistema costituzionale è tale da escludere la sussistenza del "parallelismo"» (sent. n. 301).

5. Art. 123.

La Corte ha avuto più volte occasione di affermare che l'art. 123 della Costituzione «prevede l'esistenza

nell'ordinamento regionale ordinario di alcune vere e proprie riserve normative a favore della fonte statutaria rispetto alle competenze del legislatore regionale» (45), il quale, quindi, è «vincolato dalle scelte operate mediante questa speciale fonte normativa». Fra i contenuti necessari dello statuto regionale, l'attuale art. 123 Cost. indica anzitutto «la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento», mentre il previgente art. 123 Cost. si riferiva più genericamente «all'organizzazione interna della Regione» (sent. n. 188).

La revisione del 1999 «ha riformato in modo incisivo l'art. 123 Cost., affidando alla fonte statutaria il compito di modificare ed integrare i precedenti statuti regionali anche adeguando l'organizzazione fondamentale della Regione alle modificazioni apportate all'assetto elettorale degli organi regionali di vertice ed al processo di accrescimento delle funzioni regionali, in parte già intervenuto ed in parte progettato, nonché anche alle trasformazioni nel frattempo intervenute nell'assetto della pubblica amministrazione, fra le quali certamente anche le notevoli innovazioni in tema di rapporto fra politica ed amministrazione. A fronte di tale situazione, le Regioni avrebbero dovuto sviluppare, attraverso apposite e complete disposizioni statutarie, le rilevanti innovazioni costituzionali ed istituzionali originate dalle nuove scelte operate a livello nazionale, in tal modo anche riducendo il rischio dell'assenza di normative adeguate alle novità comunque prodottesi, a tutela della necessaria trasparenza e legalità dell'azione regionale. D'altra parte, se originariamente la adozione degli statuti è stata necessitata entro brevi termini determinati dal legislatore statale (...), l'adeguamento alle modifiche costituzionali e legislative intervenute non può essere rinviato *sine die* (come sembrerebbe implicito per quelle Regioni che in un periodo di oltre sette anni non hanno proceduto a modifiche statutarie né complessive, né parziali), a meno del manifestarsi di rischi particolarmente gravi sul piano della funzionalità e legalità sostanziale di molteplici attività delle Regioni ad autonomia ordinaria»: «le scelte fondamentali in ordine al riparto delle funzioni tra gli organi regionali, ed in particolare tra il Consiglio e la Giunta, alla loro organizzazione e al loro funzionamento sono riservate dall'art. 123 Cost. alla fonte statutaria. Tale riserva impedisce al legislatore regionale ordinario, in assenza di disposizioni statutarie, di disciplinare la materia» (sent. n. 188).

Ne discende l'illegittimità della legge della Regione Campania che, in assenza del previo adeguamento dello statuto alle modifiche introdotte dalla legge cost. n. 1 del 1999, pretendeva di disciplinare il riparto di funzioni tra Giunta, Presidente e singoli assessori da un lato, e Consiglio dall'altro.

6.	Art.	177,	comma	1.
----	------	------	-------	----

E' nell'ambito del processo in via incidentale che la giurisprudenza costituzionale del 2007 ha sciolto, anche se in modo controverso (*contra* M. Luciani), il nodo interpretativo sugli obblighi internazionali di cui al comma 1 dell'art. 117.

La Corte, innanzitutto, ha mantenuto ferma la distinzione di tali obblighi dai vincoli comunitari, come fa «in modo significativo»: «si tratta di una differenza non soltanto terminologica, ma anche sostanziale. Con l'adesione ai Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte di un “ordinamento” più ampio, di natura sopranazionale, cedendo parte della sua sovranità, anche in riferimento al potere legislativo, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi, con il solo limite dell'intangibilità dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione. La Convenzione EDU, invece, non crea un ordinamento giuridico sopranazionale e non produce quindi norme direttamente applicabili negli Stati contraenti. Essa è configurabile come un trattato internazionale multilaterale – pur con le caratteristiche peculiari (...) – da cui derivano “obblighi” per gli Stati contraenti, ma non l'incorporazione dell'ordinamento giuridico italiano in un sistema più vasto, dai cui organi deliberativi possano promanare norme vincolanti, *omisso medio*, per tutte le autorità interne degli Stati membri» (sent. n. 348).

In secondo luogo la Corte ha affrontato la questione relativa a quanto e come il nuovo testo dell'art 117, primo comma, Cost. condizioni l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni al rispetto degli obblighi internazionali, tra i quali indubbiamente rientrano quelli derivanti dalla Convenzione europea per i diritti dell'uomo»: «se da una parte rende inconfutabile la maggior forza di resistenza delle norme CEDU rispetto a leggi ordinarie successive, dall'altra attrae le stesse nella sfera di competenza» della Corte; «il giudice comune non ha, dunque, il potere di disapplicare la norma legislativa ordinaria ritenuta in contrasto con una norma CEDU, poiché l'asserita incompatibilità tra le due si presenta come una questione di legittimità costituzionale» (sent. n. 348).

La Corte, inoltre, ha escluso «possa essere ritenuto una mera riproduzione in altra forma di norme costituzionali preesistenti (in particolare gli artt. 10 e 11)» e che «lo stesso sia da considerarsi operante soltanto nell'ambito dei rapporti tra lo Stato e le Regioni».

La validità della legge statale infatti, da un lato, «non può mutare a seconda che la si consideri ai fini della delimitazione delle sfere di competenza legislativa di Stato e Regioni o che invece la si prenda in esame nella sua potenzialità normativa generale»; dall'altro, «poiché, dopo la riforma del titolo V, lo Stato possiede competenza legislativa esclusiva o concorrente soltanto nelle materie elencate dal secondo e dal terzo comma, rimanendo ricomprese tutte le altre nella competenza residuale delle Regioni, l'operatività del primo comma dell'art. 117, anche se considerata solo all'interno del titolo V, si estenderebbe ad ogni tipo di potestà legislativa, statale o regionale che sia, indipendentemente dalla sua collocazione» (sent. n. 348).

L'impianto seguito dalla Corte ha consentito, quindi, di procedere a «una nuova valutazione della norma sui criteri di calcolo per determinare l'indennizzo dovuto ai proprietari di aree edificabili espropriate per motivi di pubblico interesse: tale norma è stata dichiarata illegittima perché in contrasto con «l'art. 1 del primo Protocollo della CEDU, quale interpretato dalla Corte europea per i diritti dell'uomo» perché non consentirebbe una «corresponsione di somme non congruamente proporzionate al valore dei beni oggetto di ablazione» (sent. n. 348).

«Ciò non significa, beninteso, che con l'art. 117, primo comma, Cost., si possa attribuire rango costituzionale alle norme contenute in accordi internazionali, oggetto di una legge ordinaria di adattamento, com'è il caso delle norme della CEDU. Il parametro costituzionale in esame comporta, infatti, l'obbligo del legislatore ordinario di rispettare dette norme, con la conseguenza che la norma nazionale incompatibile con la norma della CEDU e dunque con gli «obblighi internazionali» di cui all'art. 117, primo comma, viola per ciò stesso tale parametro costituzionale. Con l'art. 117, primo comma, si è realizzato, in definitiva, un rinvio mobile alla norma convenzionale di volta in volta conferente, la quale dà vita e contenuto a quegli obblighi internazionali genericamente evocati e, con essi, al parametro, tanto da essere comunemente qualificata «norma interposta»; e che è soggetta a sua volta (...) ad una verifica di compatibilità con le norme della Costituzione» (sent. n. 349).

Nel 2007 ci sono state peraltro altre pronunce in cui gli obblighi internazionali e comunitari rilevavano ai fini del giudizio di legittimità (ordd. n. 358 di cessazione della materia, nn. 457 e 428 di estinzione) e dei conflitti (sent. n. 51).

Una norma provinciale, in particolare, è stata annullata nella parte in cui non prevedeva l'obbligo di adottare procedure ad evidenza pubblica per appalti con soglia comunitaria, sebbene la fattispecie fosse «assimilabile a quella oggetto delle direttive comunitarie» (sent. n. 269).

7. Riparto delle competenze e sussidiarietà

Sempre più pervasivo sembrerebbe essere il ricorso al principio di sussidiarietà e alla sua forza attrattiva verso lo Stato delle funzioni amministrative [v. *infra* par. 15] e delle relative competenze normative. Fenomeno questo che trova terreno fertile nelle materie composte da settori in cui afferiscono interessi eterogenei.

La Corte ha più volte affermato in proposito che, «allorché sia ravvisabile un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato a disciplinare siffatto esercizio per legge, e ciò anche se quelle stesse funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale. In tal caso, i principi di sussidiarietà e di adeguatezza, in forza dei quali si verifica l'ascesa della funzione normativa, dal livello regionale a quello statale, convivono con il normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Costituzione e possono giustificare una deroga. Sempre che, naturalmente, la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, assistita da ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia previsto un coinvolgimento della Regione interessata» (sent. n. 88) (46).

La circostanza che l'esercizio unitario a livello statale sia «in via sperimentale» non esclude l'idoneità a recare *vulnus* alle competenze regionali (sent. n. 165).

Solo in pochi casi, tuttavia, la Corte non ha ritenuto sussistenti i necessari presupposti per l'assunzione, in via sussidiaria, ex art. 118, primo comma, Cost., a livello statale, delle funzioni amministrative con conseguenti riflessi sul riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni.

In materia di pesca, attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni che si intreccia «con competenze statali, connesse principalmente, ma non esclusivamente, alla *tutela dell'ecosistema*» e in cui «possono ritenersi sussistenti ragioni di unitarietà ed uniformità ordinamentali tali da richiedere – in ipotesi – l'allocazione a livello statale delle funzioni amministrative in materia o la previsione di meccanismi di attuazione del richiamato principio di leale collaborazione», in tre casi non è stata operata alcuna chiamata in sussidiarietà (sentt. nn. 81, 255 e 344).

La Corte, infine, ha ritenuto «eccessivo - in un contesto in cui comunque è la Regione ad esercitare sia la funzione amministrativa relativa alla determinazione del numero dei rappresentanti la cui designazione spetta a ciascuna organizzazione imprenditoriale, sia quella di controllo e di scioglimento dei consigli [delle camere di commercio], in caso di gravi e persistenti violazioni di legge o di impossibilità di normale funzionamento - conservare in capo allo Stato un rimedio amministrativo avverso le determinazioni dell'autorità regionale attuative della disciplina posta a livello nazionale» (sent. n. 374).

7.1. Chiamata in sussidiarietà

Allecamere di commercio sono attribuiti, tuttavia, anche «compiti che richiedono di essere disciplinati in maniera omogenea in ambito nazionale», come la tenuta del registro delle imprese e le verifiche sugli strumenti metrici e di attività collegate (quali, ad esempio, la gestione di elenchi o l'accreditamento di laboratori per la verifica): «è quindi necessario» che la costituzione dei consigli camerali sia disciplinata in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale, per la funzionalità stessa del sistema camerale nel suo complesso, previa intesa con le Regioni (sent. n. 374).

A proposito di norme dirette a favorire la realizzazione di insediamenti turistici di qualità di interesse nazionale, si è ribadito che deve ritenersi legittimo l'intervento in sussidiarietà dello Stato nella materia del turismo quando esso è finalizzato alla promozione del "made in Italy" a livello nazionale e internazionale (sent. n. 88).

La chiamata in sussidiarietà può avvenire anche quando siano interessate più materie residuali, come il turismo e l'agricoltura, entrambe coinvolte in tema di agriturismo: in considerazione delle «ricadute che l'attività di promozione determina sul piano dei rapporti tra le aziende agrituristiche e tra queste ultime e gli altri operatori turistici» si è attribuito a livello centrale il compito di definire i criteri di classificazione delle aziende agrituristiche e «un ruolo centrale nella predisposizione del programma triennale di promozione dell'agriturismo» (sent. n. 339).

Ancora più facile la chiamata in sussidiarietà in caso di disposizioni spettanti alla competenza regionale anche concorrente, oltre che residuale. Sono state ritenute sussistenti quelle "esigenze di carattere unitario", che legittimano l'avocazione in sussidiarietà sia delle funzioni amministrative che non possono essere adeguatamente svolte ai livelli inferiori sia della relativa potestà normativa per l'organizzazione e la disciplina di tali funzioni, in relazione alla norma concernente l'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, che «presuppone, all'evidenza, un'attività unitaria» (sent. n. 165).

In entrambi casi hanno assunto particolare rilievo «la finalità dell'intervento e l'individuazione dell'oggetto delle norme» che permettano di ritenere che ci si trovi di fronte a scelte di rilevanza nazionale (sentt. nn. 165 e 339).

7.2. Leale collaborazione.

La Corte ha più volte affermato (47) che il principio di leale collaborazione non è invocabile, quale requisito di legittimità costituzionale, a proposito dell'esercizio della funzione legislativa, poiché non è individuabile, direttamente od indirettamente, un fondamento costituzionale dell'obbligo di adottare procedure collaborative atte a condizionare la funzione suddetta (sentt. nn. 98 e 387). Quando poi competenze regionali diventano l'oggetto su cui incide la potestà legislativa dello Stato «si realizza una separazione tra competenza statale e competenza regionale che non richiede, salvo le peculiarità di determinate fattispecie, particolari forme di leale collaborazione» (sent. n. 98). Nel caso di specie, il carattere incentivante del finanziamento dello Stato dei servizi sanitari giustifica una legislazione statale che imponga particolari condizioni alle Regioni al fine di accedere al finanziamento stesso senza preventivo accordo.

«Le procedure di cooperazione e di concertazione» in sede di Conferenza unificata possono «rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità degli atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione»: «pertanto, affinché il mancato coinvolgimento di tale Conferenza, pur previsto da un atto legislativo di rango primario, possa comportare un *vulnus* al principio costituzionale di leale cooperazione, è necessario che ricorrano i presupposti per la operatività del principio stesso e cioè, in relazione ai profili che vengono in rilievo in questa sede, la incidenza su ambiti materiali di pertinenza regionale» (sent. n. 401).

In particolare, «per le ipotesi in cui ricorra una "concorrenza di competenze", la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione delle interferenze. In tal caso – ove [...] non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa – si deve ricorrere al canone della "leale collaborazione", che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze» (sent. n. 201) (48). Questo principio opera in tutti i casi «in cui sussista una connessione tra funzioni attribuite a diversi livelli di governo costituzionalmente rilevanti e non sia possibile una netta separazione nell'esercizio delle competenze (sent. n. 58)», «in cui si verifichi un forte intreccio con competenze regionali che richieda l'adozione di modalità concordate o comunque di meccanismi che garantiscano il coinvolgimento dei livelli di governo interessati» (sent. n. 401).

In questi casi, l'attrazione al centro delle funzioni amministrative, mediante la "chiamata in sussidiarietà", benché sia giustificata, richiede quindi che l'intervento legislativo preveda forme di leale collaborazione con le Regioni (49) (sent. n. 165).

«A tal fine l'individuazione della tipologia più congrua compete alla discrezionalità del legislatore» (sent. n. 201), anche se la Corte non si esime – al fine di «recuperare il ruolo delle Regioni in termini di coinvolgimento delle medesime» - dall'adottare sentenze additive per inserire direttamente nelle leggi impugnate, secondo i casi, l'obbligo o dell'intesa in Conferenza Stato-Regioni o del parere obbligatorio della Regione (sent. n. 165).

Se, infatti, «la molteplicità di tematiche coinvolte (...) giustifica la discrezionalità legislativa circa la scelta del modulo concertativo più idoneo a salvaguardare le competenze regionali, non riscontrandosi l'esigenza di specifici strumenti costituzionalmente vincolati di concertazione» (50), l'intreccio tra materie di competenza esclusiva e concorrente determina la dichiarazione di illegittimità della disposizione «nella parte in cui non prevede alcuno strumento idoneo a garantire la leale collaborazione fra Stato e Regioni» (sent. n. 201).

La Corte ha più volte precisato che «le intese in sede di Conferenza Stato-Regioni rappresentano la via maestra per conciliare esigenze unitarie e governo autonomo del territorio. Ne deriva che il principio di leale collaborazione che si realizza mediante tali accordi, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto» (51) (sent. n. 58).

Il sistema delle Conferenze è il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale a causa della «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi, anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001» (52) (sent. n. 401). Si tratta di una forma di cooperazione di tipo organizzativo e costituisce «una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione» (sent. n. 401).

Sulla questa base è stato impugnato il decreto ministeriale con il quale è stato confermato l'incarico del commissario straordinario di un Ente Parco in mancanza di trattative con il Presidente della Regione nel cui territorio ricade il Parco per raggiungere l'intesa prevista dalla Legge quadro sulle aree protette, posta dal legislatore a salvaguardia delle potestà regionali costituzionalmente garantite nelle materie del governo del territorio e dell'edilizia, della valorizzazione dei beni culturali e ambientali, dell'agricoltura, del turismo, della caccia e della pesca. Successivamente al ricorso, infatti, la nomina è avvenuta a seguito di previa intesa fra la Regione e il Ministro dell'ambiente e, pertanto, è venuta a cessare la materia del contendere (sent. n. 332). Fondata è stata poi ritenuta la questione relativa alla norma che, nel disciplinare l'istituzione presso il Ministero delle politiche agricole e forestali dell'Osservatorio nazionale dell'agriturismo, non prevedeva alcun coinvolgimento delle Regioni per mezzo della Conferenza Stato-Regioni (sent. n. 339).

L'atto che individuava nove programmi di ricerca sanitaria e nove enti capifila insistenti nel territorio di due sole Regioni, destinando uno stanziamento in assenza di qualsiasi confronto con le Regioni, ha quindi

violato i moduli della leale collaborazione, indispensabili nelle materie in cui si determina, come nella specie, un intreccio di competenze tra Stato e Regioni, in assenza financo di una motivazione specifica anche in ordine ai criteri di individuazione dei destinatari delle risorse (sent. n. 41 di cessazione della materia del contendere).

La Corte è poi tornata sulla questione del mancato raggiungimento dell'intesa e sulla legittimità dei meccanismi antistallo.

In base alla prassi, la mancata conclusione dell'accordo con le Regioni speciali entro il termine previsto non comporta la definitiva applicazione del regime di spesa delle Regioni a statuto ordinario alle specialità: in caso di mancata tempestiva definizione dell'accordo si applicano i limiti di spesa previsti per le Regioni a statuto ordinario, ma ciò solo in via provvisoria, fino alla conclusione dell'accordo, che può intervenire anche successivamente (sent. n. 82).

Estendendo il principio di leale collaborazione anche ai rapporti tra enti pubblici territoriali e soggetti privati (G. Di Cosimo), la Corte ha ritenuto, inoltre, che la legge regionale, nel prevedere che, se l'intesa della Giunta con le organizzazioni sindacali dei lavoratori e le associazioni dei datori di lavoro riguardo ai profili formativi dell'apprendistato professionalizzante non è raggiunta entro il termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge stessa, provveda la Giunta regionale, attribuisce a quest'ultima un ruolo preminente, incompatibile con il regime dell'intesa, che deve essere caratterizzata dalla paritaria codeterminazione dell'atto (53) (sent. n. 24). «La drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti, invece, riduce all'espressione di un parere il ruolo dell'altra, declassando l'attività di codeterminazione in una mera attività di consultiva» (sent. n. 24). Il principio di leale collaborazione attiene allo stesso *modus procedendi* per l'adozione dell'atto impugnato (sent. n. 58): l'incidenza della disciplina statale «anche in materie riconducibili alla competenza legislativa residuale di queste ultime rende indispensabile, per la loro riconduzione nell'ambito della "chiamata in sussidiarietà" da parte dello Stato, l'applicazione del modulo della concertazione necessaria e paritaria fra organi statali e Conferenza Stato-Regioni dei poteri di tipo normativo o programmatico» (sent. n. 165).

La necessità di un meccanismo idoneo a superare la situazione di stallo determinata dalla mancata intesa e dare concreta attuazione al principio di leale collaborazione sarebbe a giudizio della Corte soddisfatta, piuttosto, da «un sistema che imponga comportamenti rivolti allo scambio di informazioni e alla manifestazione della volontà di ciascuna delle parti e, in ultima ipotesi, contenga previsioni le quali assicurino il raggiungimento del risultato, senza la prevalenza di una parte sull'altra (per esempio, mediante la indicazione di un soggetto terzo)» (sent. n. 24). La disposizione che stabilisce che anche le Province autonome informino, con cadenza semestrale, il Ministero della salute, in merito alla sospensione delle prenotazioni diagnostiche e terapeutiche dovuta a motivi tecnici, «è una previsione che introduce un meccanismo di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni. La norma impugnata ha carattere meramente propulsivo e propositivo, tendendo unicamente a sollecitare – nell'ottica del principio di leale collaborazione – lo svolgimento delle iniziative ivi indicate, sicché essa non invade le competenze provinciali, né si sovrappone alle stesse» (sent. n. 162). La predisposizione di linee-guida in ordine al settore dell'appropriatezza delle prestazioni e delle relative prescrizioni devono essere approvate con decreto ministeriale d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, «e quindi mediante un procedimento fondato su un meccanismo di garanzia dell'attuazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni»: «la previsione della partecipazione alla Commissione anche di rappresentanti designati dalla Conferenza permanente Stato-Regioni può ritenersi, nella specie, adeguato strumento di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni (sent. n. 162).

«La previsione dell'intesa appare sufficiente a contrastare l'eventuale assunzione, da parte del decreto [statale], di contenuti lesivi dell'autonomia garantita agli enti territoriali: ferma restando, naturalmente, la possibilità per questi ultimi di esperire, nell'ipotesi di lesione della propria autonomia, i rimedi consentiti dall'ordinamento, ivi compreso, se del caso, il conflitto di attribuzione davanti a questa Corte» (sent. n. 121).

Non si può, inoltre, «invocare l'efficacia vincolante della previsione dell'intesa che di norma statale dichiarata incostituzionale rappresenta la riproduzione» (sent. n. 178). In altri casi la Regione ha fondatamente fatto valere in sede di conflitto il diretto contrasto di una circolare con la premessa di una intesa sancita in sede di Conferenza Stato-Regioni avente ad oggetto l'attuazione della Disciplina del servizio civile nazionale, in cui non si vietava esplicitamente che le Regioni e le Province Autonome, essendo preposte al controllo di alcuni progetti di servizio civile, potessero gestire progetti del SCN (sent. n. 58).

Si trattava, quindi, di un caso di rottura dell'intesa raggiunta, che ha offerto occasione di confermare l'obbligo di tener fede agli impegni assunti, anche quando vengono fatti discendere dal mero stralcio dell'espresso divieto per enti territoriali di gestire i programmi di servizio civile nazionale. L'intesa di conseguenza assurge a decisione definitiva abbandonando il ruolo di fase, per quanto importante, di un più ampio processo decisionale, e il suo contenuto sembrerebbe rimesso liberamente alle determinazioni delle parti (cfr. I. Ruggiu).

Invece «in linea di massima, non sussiste alcuna violazione del principio di leale collaborazione nel caso in cui le modifiche introdotte allo schema di decreto legislativo successivamente alla sua sottoposizione alla Conferenza unificata siano imposte dalla necessità di adeguare il testo alle modifiche suggerite in sede consultiva (54) (...). In tale caso, non è necessario che il testo modificato torni nuovamente alla Conferenza per un ulteriore parere, anche perché altrimenti si innescerebbe un complesso e non definibile meccanismo di continui passaggi dall'uno all'altro dei soggetti coinvolti» (sent. n. 401).

Non sono mancati casi in cui le Regioni hanno lamentato, a giudizio della Corte non fondatamente, la violazione del principio di leale collaborazione.

È successo in materia rientrando nel secondo comma, lettera l), dell'art. 117 della Costituzione (sent. n. 438), in cui «un eventuale problema di coordinamento, nella fase di attuazione, tra i livelli di governo coinvolti, potrebbe, in ipotesi, porsi esclusivamente rispetto a singole disposizioni contenute nel Codice e non già rispetto ad una norma recante un principio generale attinente al riparto delle competenze statali e regionali» (sent. n. 401). In merito al decreto ministeriale che doveva regolare i tempi di corresponsione di somme maturate in un consistente periodo di tempo (e dunque con indubbe ripercussioni sulle finanze statali), la forma di collaborazione prevista dalla norma (parere della Conferenza Stato-Regioni) è apparsa sufficiente (sent. n. 194).

Necessario è invece apparso che il piano regionale debba essere approvato entro il 31 dicembre dell'anno precedente all'adozione del piano nazionale, dato che quest'ultimo è predisposto d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, previa consultazione del c.d. "Tavolo azzurro". È evidente, quindi, che i due strumenti di programmazione sono destinati naturalmente ad integrarsi secondo le rispettive competenze, grazie alla previsione di meccanismi idonei a dare attuazione al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni (sent. n. 81).

Lo Stato ha, inoltre, soddisfatto le pretese delle Regioni nelle more del giudizio prevedendo che la composizione e la organizzazione dell'Osservatorio per il disagio giovanile legato alle dipendenze siano disciplinate con decreto del Ministro della solidarietà sociale, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e che il Fondo nazionale per le comunità giovanili attribuisca il 75 per cento delle risorse d'intesa con la Conferenza (ord. n. 154).

Di fatto la chiamata in sussidiarietà porta con il sé la potestà regolamentare; rientra infatti nella discrezionalità del legislatore prevedere forme di cooperazione con i livelli di governo regionali nella fase di adozione di singoli atti regolamentari (sent. n. 401).

7.3. Potere sostitutivo

Anche l'esercizio del potere sostitutivo implica, in ogni caso, il rispetto delle garanzie procedimentali improntate al principio di leale collaborazione (sent. n. 339).

8. *Oggetto* e *materie*.

«Occorre anzitutto identificare la materia nella quale si collocano le disposizioni impugnate» facendo «riferimento all'oggetto ed alla disciplina stabilita dalle norme scrutinate, per ciò che esse dispongono» (55), «alla luce della *ratio* dell'intervento legislativo nel suo complesso e nei suoi punti fondamentali, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi delle norme medesime» (56), «così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato» (57) (sent. n. 165, v. anche nn. 256 e 430).

8.1. Intreccio di materie e competenze in unico oggetto

Anche nella giurisprudenza del 2007 sono riscontrabili numerosi esempi di oggetti in cui si intrecciano una pluralità di materie e di competenze. «L'interferenza va, quindi, composta facendo ricorso al criterio della prevalenza, applicabile appunto quando risulti evidente, (...) l'appartenenza del nucleo essenziale della disciplina» ad una determinata materia (sentt. nn. 50, 80, 81, 165, 240, 401 e 430).

Il concorso di competenze legislative statali e regionali rende «necessario fare applicazione del principio di prevalenza, nonché, in ragione dell'intreccio delle relative discipline, anche del criterio di leale cooperazione» (58) (sentt. nn. 162 e 240). «Si è rilevata (anche) un'interferenza di materie riguardo alle quali esistono competenze legislative diverse, alla cui composizione provvedono, quando possibile, gli strumenti della leale collaborazione o, qualora risulti la prevalenza di una materia sull'altra, l'applicazione del criterio appunto di prevalenza (sent. n. 24 in materia di apprendistato professionalizzante e sent. n. 21 sulla formazione esterna).

Esemplare dell'applicazione del principio della leale collaborazione in settore caratterizzato da concorrenza di competenza è una legge regionale in materia di *pesca*, attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni, le cui disposizioni «si intrecciano con competenze statali, connesse principalmente, ma non esclusivamente, alla *tutela dell'ecosistema*»: le norme relative alle licenze di pesca, quanto alle misure di sostenibilità dello «sforzo di pesca», trovano collocazione nei due strumenti di programmazione, quello regionale e quello nazionale, che «sono destinati naturalmente ad integrarsi secondo le rispettive competenze, grazie alla previsione di meccanismi idonei a dare attuazione al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni» (sent. n. 81).

Il principio di prevalenza, invece, segue in particolare il criterio finalistico, per cui ciò che rileva è l'obiettivo che le disposizioni mirano a perseguire. Caso esemplare è quello in cui la Corte ha affermato che «il fine della disposizione in esame non è quello di dettare una disciplina generale in tema di assegnazione degli alloggi di *edilizia residenziale pubblica*, di competenza dello Stato, (...) bensì quello di regolare le procedure amministrative e organizzative per arrivare ad una più rapida e conveniente cessione degli immobili» (sent. n. 94).

In altri due casi la pluralità delle materie con concorso di competenze coinvolgeva il *coordinamento informativo statistico e informatico*, la *tutela della salute*, il *coordinamento della finanza pubblica per finalità di razionalizzazione e contenimento della spesa sanitaria e della spesa per il personale* (sentt. nn. 169 e 240): nella specie si trattava del sistema di rilevamento, di trasmissione telematica e monitoraggio delle spese sostenute..

Il divieto volto ad impedire il «blocco» delle cosiddette liste di attesa, salvo che motivi di ordine tecnico, «pur intersecando la sfera di competenza legislativa concorrente» assegnata dallo statuto speciale nelle materie «*igiene e sanità*, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera», nonché in quella relativa al funzionamento e alla gestione delle *istituzioni ed enti sanitari*, rinviene, tuttavia, «il suo prevalente titolo di legittimazione nella competenza legislativa esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione» (sent. n. 162). L'interferenza tra materie «non può, pertanto, giustificare, nella fattispecie in questione, una disciplina, marcatamente dettagliata, quale è quella che impone il rispetto di determinate modalità procedurali, come sentire le associazioni degli utenti presenti sul territorio nell'emanazione di disposizioni per regolare i casi in cui la sospensione dell'erogazione delle prestazioni sanitarie è consentita per la sussistenza di motivi di natura tecnica» (sent. n. 162).

La verifica sulla operatività delle liste di attesa è, infatti, la «tipica ipotesi nella quale si verifica una concorrenza di competenze, statali e regionali, che postula, di necessità, la individuazione di una linea di demarcazione tra le stesse»: «anche se non appare dubbia la riconducibilità delle predette liste di attesa e l'attività di verifica diretta allo scopo di accertare gli standard qualitativi e quantitativi all'area dei *livelli essenziali di assistenza*, ma del pari, è indubitabile che rientra nella medesima area anche indicati negli atti di determinazione dei livelli in questione vengono effettivamente rispettati» (sent. n. 80).

Se l'edilizia sanitaria attiene alle strutture, l'organizzazione del servizio sanitario «inerisce invece ai metodi ed alle prassi di razionale ed efficiente utilizzazione delle risorse umane, finanziarie e materiali destinate a rendere possibile l'erogazione del servizio», così l'ambito materiale dell'edilizia sanitaria «non trova posto come materia specifica tra quelle elencate nell'art. 117 Cost., ma rientra in due materie previste dalla citata disposizione costituzionale, *governo del territorio e tutela della salute*, entrambe appartenenti alla potestà legislativa concorrente» (sent. n. 105). «La materia dell'edilizia residenziale pubblica si estende su tre livelli normativi. Il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti. In tale determinazione – che, qualora esercitata, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. – si inserisce la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di

assegnazione su tutto il territorio nazionale (59) (...). Il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia «*governo del territorio*», ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost. (60) (...). Il terzo livello normativo, rientrando nel quarto comma dell'art. 117 Cost., riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di *edilizia residenziale pubblica* di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale (sent. n. 94).

La molteplicità di materie in un unico oggetto è sovente giustificata dalla complessità dell'obiettivo (sent. n. 165): sebbene la *pesca* costituisca materia oggetto della potestà legislativa residuale delle Regioni, tuttavia, «per la complessità e la polivalenza delle attività in cui essa si estrinseca, possono interferire più interessi eterogenei, tanto statali, quanto regionali. Per loro stessa natura, infatti, talune attività e taluni aspetti riconducibili all'attività di pesca non possono che essere disciplinati dallo Stato, atteso il carattere unitario con cui si presentano e la conseguente esigenza di una loro regolamentazione uniforme» (sent. n. 81); l'obiettivo di «realizzare una complessa manovra concernente lo sviluppo dell'economia e del sistema produttivo» giustifica il legislatore statale a stabilire una disciplina delle modalità di contrarre e della rappresentanza che interviene senz'altro in materie di competenza esclusiva (*materia fiscale*, nonché quella dell'*ordinamento civile*) ma che incide anche su materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni, sia concorrente (quale la «ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi» (61), sia residuale (quali il *commercio* (62), l'*industria*, l'*artigianato* (63)). Analogamente, l'attività della Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione – pur se non imprescindibilmente connessa ai distretti produttivi – è riconducibile a materie spettanti alla competenza legislativa concorrente delle Regioni (in particolare, alla *ricerca scientifica e tecnologica* e sostegno all'innovazione per i settori produttivi) ed a quella residuale (*industria*)».

Il fondo per l'innovazione, la crescita e l'occupazione non riguarda soltanto materie regionali, ma anche materie di esclusiva competenza statale, quali la *tutela della concorrenza*, la *tutela ambientale*, nonché l'*istruzione*, materia nella quale spetta allo Stato in via esclusiva la determinazione delle norme generali. «Va infatti tenuto conto anche delle interferenze che, in sede attuativa, potranno verificarsi tra competenze diverse» (sent. n. 201).

Lo *sviluppo economico*, infine, «è locuzione che costituisce una espressione di sintesi, meramente descrittiva, che comprende e rinvia ad una pluralità di materie» attribuite sia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, sia a quella concorrente, o residuale delle Regioni» (sentt. nn. 165, 64 e 430). La disciplina generale per l'attività agrituristica, seppure in via immediata rientra nelle materie agricoltura e turismo di competenza residuale delle Regioni, interferisce tuttavia con altre materie attribuite alla competenza, o esclusiva o concorrente, dello Stato (sent. n. 339).

A proposito del servizio civile, si è detto che «in concreto, comporta lo svolgimento di attività che investono i più diversi ambiti materiali, come l'*assistenza sociale*, la *tutela dell'ambiente*, la *protezione civile*: attività che, per gli aspetti di rilevanza pubblicistica, restano soggette alla disciplina dettata dall'ente rispettivamente competente, e dunque, se del caso, alla legislazione regionale o alla normativa degli enti locali, fatte salve le sole specificità direttamente connesse alla struttura organizzativa del servizio e alle regole previste per l'accesso ad esso» (64) (sent. n. 58).

8.2. Materie trasversali

Dall'intreccio di materie solo tendenzialmente gerarchico si passa alla netta prevalenza di una materia sulle altre di fronte alle cosiddette materie trasversali dello Stato, tenendo presente che con tale locuzione si intende che «sullo stesso oggetto insistono interessi diversi» (sent. n. 256): nel settore degli appalti, ad esempio, deve «ritenersi che la interferenza con competenze regionali si atteggia, in modo peculiare, non realizzandosi normalmente un intreccio in senso stretto con ambiti materiali di pertinenza regionale, bensì la prevalenza della disciplina statale su ogni altra fonte normativa. Ne consegue che la fase della procedura di evidenza pubblica, riconducibile alla tutela della concorrenza, potrà essere interamente disciplinata, nei limiti e secondo le modalità di seguito precisati, dal legislatore statale» (sent. n. 401).

«È pacifico che le materie di competenza esclusiva e nel contempo "trasversali" dello Stato (...) possono intersecare qualsivoglia titolo di competenza legislativa regionale, seppur nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi cui esse sono preposte, fino ad incidere sulla «totalità degli ambiti materiali

entro i quali si applicano» (65), anche con riguardo alle materie legislative regionali di tipo residuale (sent. n. 452).

Se la tutela della concorrenza assume sempre più una dimensione trasversale e preponderante (sent. n. 401), in particolare la cosiddetta concorrenza "nel" mercato attraverso la liberalizzazione dei mercati stessi riveste «natura trasversale, non presentando i caratteri di una materia di estensione certa», ma quelli di «una funzione esercitabile sui più diversi oggetti» (sent. n. 401).

Anche se si è ribadito che l'art. 117, comma secondo, lettera m), attribuisce allo Stato una «competenza trasversale ed esclusiva» relativa alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi delle prestazioni, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale, in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali (sent. n. 387), la materia tipicamente trasversale resta, tuttavia, l'ambiente di cui si è sottolineato che «accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possano coesistere altri beni giuridici, aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi giuridicamente tutelati (...): quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni. In questi casi, la disciplina unitaria del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie di competenza propria, ed in riferimento ad altri interessi» (sent. n. 256).

La Corte ha confermato inoltre che, una volta ricondotto l'intervento statale al legittimo esercizio di una potestà legislativa esclusiva di carattere trasversale e quindi valutato in termini di proporzionalità ed adeguatezza, tale intervento «può avere anche un contenuto analitico» (sentt. nn. 401 e 452), può essere «una disposizione particolare e specifica» soprattutto in materie, come la «tutela della concorrenza» o la «tutela dell'ambiente», «contrassegnate più che da una omogeneità degli oggetti delle diverse discipline, dalla forza unificante della loro funzionalizzazione finalistica, con i limiti oggettivi di proporzionalità ed adeguatezza» (sentt. nn. 430 e 401).

«La proporzionalità e l'adeguatezza non si misurano, infatti, avendo riguardo esclusivamente al livello di dettaglio che connota quella specifica normativa. Se così fosse si verificherebbe una identificazione non consentita tra materie concorrenti e materie trasversali di competenza esclusiva che, invece, ricevono dalla Costituzione una differente disciplina» (sent. n. 165). «È sulla base del contenuto precettivo della norma che si deve stabilire se siano stati rispettati i limiti interni alla materia stessa e dunque se l'intervento statale sia effettivamente proporzionato ed adeguato rispetto all'obiettivo perseguito» (sent. n. 401).

«Una illegittima invasione della sfera di competenza legislativa costituzionalmente garantita alle Regioni, frutto di eventuale dilatazione oltre misura dell'interpretazione delle materie trasversali, può essere evitata (...) con la rigorosa verifica della effettiva funzionalità delle norme statali» agli obiettivi della materia trasversale (sent. n. 443)

A fronte di una materia trasversale il giudizio di legittimità deve avvenire «in rapporto al contenuto precettivo delle singole disposizioni impugnate, al fine di stabilire quali siano gli ambiti materiali in cui esse trovano collocazione» (sent. n. 401).

Deve, infine, segnalarsi che la Corte ha definito trasversale anche una materia residuale, l'edilizia residenziale pubblica, dal momento che tale materia si estende su tre livelli normativi (sent. n. 94)

8.3. Materia non materia

Ribadendo che i lavori pubblici «non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono» e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali (66) e che non è, dunque, configurabile né una materia relativa ai lavori pubblici nazionali, né tantomeno un ambito materiale afferente al settore dei lavori pubblici di interesse regionale, la Corte ha affermato che ciò è estensibile all'intera *attività contrattuale della pubblica amministrazione* che non può identificarsi in una materia a sé, ma rappresenta, appunto, un'attività che inerisce alle singole materie sulle quali essa si esplica (sentt. nn. 401 e 256).

La stessa *attività di programmazione lavori pubblici*, non essendo una materia a sé stante, né risultando riconducibile ad uno specifico ambito materiale, segue il regime giuridico proprio della realizzazione delle relative opere, le quali possono rientrare, a seconda dei casi, in settori di competenza esclusiva statale o residuale delle Regioni ovvero ripartita tra Stato e Regioni (sent. n. 401).

In materia di lavori pubblici, il criterio per la «perimetrazione delle sfere materiali di competenza non può, infatti, essere determinata avendo riguardo esclusivamente alla natura del soggetto che indice la gara o al quale è riferibile quel determinato bene o servizio» (sent. n. 401).

Anche «il *procedimento amministrativo* non è una vera e propria materia, atteso che lo stesso, in relazione agli aspetti di volta in volta disciplinati, può essere ricondotto a più ambiti materiali di competenza statale o regionale» (67), entro i quali la disciplina statale regola in modo uniforme i diritti dei cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni (sent. n. 401).

9. Competenza esclusiva statale (art. 117, comma 2).

9.1. Difesa e Forze armate

La Corte ha precisato che «è attribuita allo Stato in via esclusiva la competenza a disciplinare il servizio civile nazionale, trattandosi di una forma di adempimento del dovere di difesa della Patria (...) Vi rientrano certamente gli aspetti organizzativi e procedurali del servizio» (sent. n. 58).

9.2. Tutela della concorrenza (lett. e).

A fronte di una preoccupazione regionale per «una espansione abnorme» della tutela della concorrenza attraverso la sua matrice trasversale (68), la Corte si è soffermata sulla relativa nozione allo scopo di chiarirne «ambiti di rilevanza, natura e limiti di incidenza».

La Corte, innanzitutto, in occasione dei vari giudizi sul cosiddetto decreto Bersani - che ha l'intento di «favorire l'apertura del mercato alla concorrenza» (sentt. nn. 94 e 430), garantendo i mercati ed i soggetti che in essi operano -, ha sostenuto che l'espressione «tutela della concorrenza», coerentemente con quella operante nel sistema giuridico comunitario, comprende, tra l'altro, «interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali: le misure legislative di tutela in senso proprio, che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, in generale i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche. In tale maniera, vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta sia dei cittadini, sia delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi» (sentt. nn. 401, 430 e 443). «Si tratta, in altri termini, dell'aspetto più precisamente di promozione della concorrenza, che è una delle leve della politica economica del Paese» (69) (sent. n. 430).

La nozione di concorrenza assunta dalla Corte «riflette», quindi, «quella operante in ambito comunitario», che a sua volta «si riflette» su quella di cui all'art. 117, includendo il mantenimento di mercati già concorrenziali e gli strumenti di liberalizzazione dei mercati stessi, con le relative «misure di garanzia» (sent. n. 401).

La natura della materia in esame, «senza ambito definito», «si caratterizza per le specifiche finalità perseguite» avendo carattere trasversale (sent. n. 401); ciò implica che essa, «avendo ad oggetto la disciplina del mercato di riferimento delle attività economiche, può influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle Regioni» (sent. n. 430).

In questa prospettiva, si giustifica un controllo di costituzionalità - guidato dai criteri della proporzionalità e adeguatezza - volto a saggiare «la congruità dello strumento utilizzato rispetto al fine di rendere attivi i fattori determinanti dell'equilibrio economico generale»: «stabilire, innanzitutto, se l'intervento statale sia astrattamente riconducibile, nei modi anzidetti, ai principi della concorrenza nel mercato o della concorrenza per il mercato o ad entrambi; in secondo luogo, accertare se lo strumento utilizzato sia congruente rispetto al fine perseguito alla luce dei criteri di proporzionalità e della adeguatezza» (sent. n. 401).

Essa, «avendo ad oggetto la disciplina del mercato di riferimento delle attività economiche, può influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle Regioni» (sent. n. 430).

Innumerevoli sono gli oggetti che sono stati ricondotti, in seguito al suddetto scrutinio, nella tutela della concorrenza: nel settore degli appalti pubblici, compresi quelli al di sotto della soglia comunitaria, le procedure di qualificazione e selezione dei concorrenti, le procedure di affidamento (esclusi i profili attinenti all'organizzazione amministrativa), i criteri di aggiudicazione, ivi compresi quelli che devono presiedere all'attività di progettazione ed alla formazione dei piani di sicurezza, nonché i poteri di vigilanza sul mercato degli appalti (70), nonché gli strumenti di controllo del possesso, da parte dei concorrenti, dei requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi idonei a fornire valide garanzie di serietà che devono caratterizzare, appunto, la partecipazione alla gara stessa (sentt. nn. 401, 430 e 431); la disciplina generale dell'ordinamento contabile dell'amministrazione regionale e della gestione delle risorse finanziarie necessarie regola l'attività del Consiglio regionale inerente all'affidamento di appalti di forniture e di servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario, di appalti di importo superiore qualora diversi da quelli menzionati dalle direttive comunitarie, di appalti di lavori pubblici di qualunque importo e la relativa attività contrattuale, nonché la stipulazione di contratti d'opera professionale (sent. n. 431); i criteri che presiedono allo svolgimento e dell'attività di progettazione e alla sua articolazione dei subappalti (71); nel settore dei lavori pubblici ai servizi e alle forniture, i criteri uniformi della progettazione «esclusivamente per quanto attiene alla fissazione dei criteri in base ai quali tale attività deve essere svolta ma non si estende fino ad incidere sulla spettanza del concreto svolgimento dell'attività progettuale alle singole amministrazioni aggiudicatrici»; nella disciplina degli «strumenti di liberalizzazione dei mercati» (sent. n. 401), le disposizioni che si propongono e conseguono l'obiettivo di accrescere l'offerta del trasporto pubblico locale, tramite il rilascio di licenze o di titoli autorizzatori temporanei o stagionali ovvero riconoscendo ai Comuni la facoltà di autorizzare al trasporto di linea di passeggeri chi sia in possesso dei necessari requisiti tecnico-professionali (sent. n. 452); nell'ambito delle attività libero-professionali e intellettuali, la norma che ha abrogato le disposizioni che prevedono «l'obbligatorietà di tariffe fisse o minime ovvero il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti», la possibilità di svolgere pubblicità informativa circa i titoli e le specializzazioni professionali, le caratteristiche del servizio offerto, nonché i costi complessivi delle prestazioni (sent. n. 443); alle modalità di gestione ed affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica sono riconducibili alla potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», in quanto disciplinano tale ambito secondo un sistema teso a salvaguardare la concorrenzialità del mercato (72) (sent. n. 38).

Questo elenco dimostra la «portata ampia» (73) della tutela della concorrenza, che, avendo ad oggetto la disciplina del mercato di riferimento delle attività economiche, da un lato, «influisce necessariamente anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle Regioni» dall'altro, impone di «garantire che la riserva allo Stato della predetta competenza trasversale non vada oltre la «tutela della concorrenza» e sia in sintonia con l'ampliamento delle attribuzioni regionali disposto dalla revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione (74) (...). Ne consegue che non possono ricondursi alla "tutela della concorrenza" quelle misure statali che non intendono incidere sull'assetto concorrenziale dei mercati o che addirittura lo riducono o lo eliminano» (sent. n. 430). Le norme statali in materia di composizione della Commissione giudicatrice e alle modalità di scelta dei suoi componenti, quindi, sono state dichiarate costituzionalmente illegittime nella parte in cui, per i contratti inerenti a settori di competenza regionale, non prevedono che esse abbiano carattere suppletivo e cedevole rispetto ad una divergente normativa regionale che abbia già diversamente disposto o che disponga per l'avvenire (sent. n. 401).

Deve comunque ritenersi ammissibile che - «al fine di evitare che siano vanificate le competenze delle Regioni» - le norme regionali «riconducibili a queste competenze abbiano effetti proconcorrenziali (...) purché tali effetti, connessi alla specificità dei settori disciplinati, siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza» (sentt. nn. 430 e 431).

È la stessa Corte a spiegare che «il presupposto logico» delle disposizioni statali in materia di tutela della concorrenza è che «il conseguimento degli equilibri del mercato non può essere predeterminato normativamente o amministrativamente, mediante la programmazione della struttura dell'offerta, occorrendo invece, al fine di promuovere la concorrenza, eliminare i limiti ed i vincoli» (...) «all'accesso al mercato, sia soggettivi sia riferiti alla astratta predeterminazione del numero degli esercizi, sia concernenti le modalità di esercizio dell'attività, nella parte influente sulla competitività delle imprese, anche allo scopo di ampliare la tipologia di esercizi in concorrenza» (sent. n. 430).

9.3. Ordinamento e organizzazione amministrativa (lett. g).

La potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento ed organizzazione amministrativa statale non è lesa dalla disposizione secondo cui l'attività di organizzazione e coordinamento della Regione è svolta «anche in collaborazione con l'Istituto per il commercio estero (ICE), l'Agenzia nazionale per il turismo, altri enti pubblici», dal momento che si tratta di una mera facoltà e non già di un obbligo di collaborazione, escludendo che il coinvolgimento di organi statali in detta attività regionale sia imposto unilateralmente dalla Regione (75) (sent. n. 454). La norma regionale, anzi, «lungi dal disciplinare unilateralmente forme di collaborazione e di coordinamento obbligatorie che coinvolgono compiti e attribuzioni dello Stato, opera all'interno delle funzioni già attribuite dallo Stato alle Regioni con il d.lgs. n. 112 del 1998 che, espressamente prevede che nell'esercizio di funzioni amministrative le regioni possono avvalersi anche dell'ICE e dell'Agenzia nazionale per il turismo».

9.4. Giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile, giustizia amministrativa (lett. l)

9.4.1. Ordinamento civile.

La disciplina delle procedure amministrative tendenti all'alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica non rientra nell'ordinamento civile, ma deve essere ricondotta al potere di gestione dei propri beni e del proprio patrimonio, appartenente in via esclusiva alle Regioni ed ai loro enti strumentali (sent. n. 94).

La disciplina della formazione interna al luogo di lavoro attiene, invece, all'ordinamento civile (sent. n. 24).

Sono, inoltre, istituti dell'ordinamento civile le indennità che il legislatore statale può sopprimere e eliminare «dai contratti e dagli accordi collettivi in vigore e vietare per quelli da stipularsi, con ciò fissando un inderogabile limite generale all'autonomia contrattuale delle parti» comportando «la compressione dell'autonomia privata nel settore del pubblico impiego sia dello Stato che delle Regioni e degli enti locali» (sent. n. 95). Lo Stato, quindi, ha legittimamente fissato «un tipico limite di diritto privato» (76) «fondato sull'esigenza, connessa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati» e, come tale, si impone anche alle Regioni a statuto speciale.

Rientra nell'ambito materiale dell'ordinamento civile anche il subappalto che costituisce un istituto tipico del rapporto di appalto, come tale disciplinato dal codice civile e inquadrabile nell'ambito dei contratti di derivazione. Sebbene caratterizzato da elementi di sicura matrice pubblicistica, detto istituto conserva, infatti, la sua natura privatistica (sent. n. 401).

Disciplinando aspetti afferenti a rapporti che presentano prevalentemente natura privatistica, pur essendo parte di essi una pubblica amministrazione, è stata ascritta all'ambito materiale dell'ordinamento civile anche la fase dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione, che ha inizio con la stipulazione del contratto: al momento tipicamente procedimentale di evidenza pubblica segue, infatti, un momento negoziale in cui «l'amministrazione si pone in una posizione di tendenziale parità con la controparte ed agisce non nell'esercizio di poteri amministrativi, bensì nell'esercizio della propria autonomia negoziale. Tale fase, che ricomprende l'intera disciplina di esecuzione del rapporto contrattuale, incluso l'istituto del collaudo (...) si connota, pertanto, per la normale mancanza di poteri autoritativi in capo al soggetto pubblico, sostituiti dall'esercizio di autonomie negoziali» (sent. n. 401).

Nella fase di attuazione del rapporto contrattuale rientrano anche «i profili relativi all'esecuzione del contratto, come le garanzie fideiussorie di esecuzione e le coperture assicurative, dettandone le modalità di costituzione, di escussione e di estinzione, nonché le conseguenze derivanti dalla loro mancata prestazione (...) ferma restando l'autonomia negoziale delle singole amministrazioni aggiudicatrici» (sentt. nn. 401 e 431).

In sede di confitto, infine, la Corte ha avuto modo riconoscere l'avvenuta migrazione delle fondazioni bancarie dalla materia del credito a quella «dell'ordinamento civile, a seguito di una riforma economico-sociale che «costituisce un limite – in questo caso assoluto – all'esercizio della potestà legislativa regionale e provinciale» (sent. n. 438).

9.4.2. *Giurisdizione* e *norme* *processuali*.

La legge che determina gli enti assoggettabili alla procedura di liquidazione coatta amministrativa, in quanto "idonea ad incidere sul regime, sostanziale e processuale, delle situazioni soggettive coinvolte nella procedura", deve essere statale: è stata dichiarata l'illegittimità pertanto della legge regionale che assegnava "(tra l'altro) alle situazioni soggettive di coloro che hanno avuto rapporti con quegli enti un regime, sostanziale e processuale, peculiare rispetto a quello (ordinario, previsto dal codice civile e da quello di procedura civile) altrimenti applicabile" nonché "di tutte le norme regionali che presuppongono l'assoggettamento alla procedura di liquidazione coatta amministrativa delle USL in gestione liquidatoria" (sent. n. 25).

9.4.3. *Giustizia amministrativa*

Rientra nella competenza esclusiva dello Stato, in relazione alle materie della giurisdizione e della giustizia amministrativa, il contenzioso (sent. n. 401). Contrasterebbe con la potestà esclusiva dello Stato in materia di «giustizia amministrativa» l'istituzione con legge regionale del Tribunale regionale di giustizia amministrativa (sent. n. 239).

9.5. *Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (lett. m)*

La Corte ha ripetutamente precisato che l'attribuzione allo Stato della competenza trasversale ed esclusiva di cui alla lettera m) si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi delle prestazioni, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale, in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali (sent. n. 387).

Sarebbe «concettualmente inappropriato» l'inquadramento nel presente ambito normativo di «un principio di libertà di scelta, da parte dell'utente, tra strutture pubbliche e private operanti nel campo della prevenzione, cura e riabilitazione delle tossicodipendenze» (sent. n. 387) e «del tutto improprio» il riferimento a tale materia in caso di prescrizioni meramente facoltizzanti, «come tali del tutto inadeguate a garantire il "livello essenziale" di una prestazione» (sent. n. 452). Non sono, inoltre, «inquadabili in tale categoria le norme volte all'individuazione del fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali (77) o la regolamentazione dell'assetto organizzativo e gestorio degli enti preposti all'erogazione delle prestazioni» (78) (sent. n. 387).

Dopo aver nel 2006 subordinato la determinazione dei livelli essenziali al principio della leale collaborazione, la Corte è intervenuta nuovamente in materia di finanziamento dei servizi sanitari, connesso, in base a una serie di accordi e intese tra Stato e Regioni, alla garanzia di standard comuni di assistenza: a giudizio della Corte, il carattere incentivante del finanziamento statale consentirebbe allo Stato di subordinare l'accesso delle Regioni al finanziamento integrativo per il ripiano dei disavanzi del servizio sanitario nazionale a specifiche condizioni. In altri termini il legislatore statale, senza previo accordo con le Regioni, può determinare unilateralmente condizioni che le Regioni sono obbligate a rispettare per poter accedere al finanziamento dei servizi essenziali (sent. n. 98).

Sono riconducibili all'area dei livelli essenziali di assistenza, tra l'altro, le previsioni concernenti le liste di attesa così come l'attività di controllo che gli standard qualitativi e quantitativi indicati vengano effettivamente rispettati (sent. n. 80). Il divieto statale della sospensione delle attività di prenotazione delle prestazioni aventi ad oggetto i livelli essenziali di assistenza (L.E.A.) sanitari non è illegittimo in quanto «preordinato a consentire la fruizione, in modo continuativo, da parte degli utenti del Servizio sanitario, delle prestazioni costituenti livelli essenziali di assistenza sanitaria, salvo che motivi di ordine tecnico impongano tale blocco», radicando la potestà legislativa statale in ordine anche alle relative sanzioni amministrative (79) (sent. n. 162).

La disciplina statale della destinazione delle risorse residue finalizzate all'edilizia sanitaria, invece, pone «un limite indiretto all'autonomia regionale, [che] si pone in contrasto con la necessaria generalità di una previsione di LEA» dal momento che intende determinare la soglia minima dei posti letto che dovrebbero avere i presidi ospedalieri per essere destinatari di finanziamenti (sent. n. 105).

«Tale materia trasversale consente infatti una forte restrizione dell'autonomia legislativa delle Regioni»: nonostante l'ambito materiale della «tutela della salute» sia assegnato alla potestà legislativa concorrente, «si deve riconoscere allo Stato il potere di fissare la quantità, la qualità e la tipologia delle prestazioni cui tutti gli utenti hanno diritto nell'intero territorio nazionale. Nel porre tali livelli essenziali, lo Stato ha facoltà di dettare norme di principio o di dettaglio, avendo cura di operare con legge le scelte di carattere generale, all'interno delle quali la legge stessa deve stabilire «adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori» (80) (sent. n. 387).

«La deroga alla competenza legislativa delle Regioni, in favore di quella dello Stato, è ammessa nei limiti necessari ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano, in ipotesi, assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato. Alle Regioni sarà sempre possibile fornire, con proprie risorse, prestazioni aggiuntive tese a migliorare ulteriormente il livello delle prestazioni, oltre la soglia minima uniforme prescritta dalla legge statale» (sent. n. 387).

Tale materia, infine, è stata invocata per censurare l'esclusione degli studenti lavoratori dagli interventi in materia di diritto allo studio universitario (ord. n. 69).

9.6. *Previdenza sociale (lett. o)*

Non rientrano nella materia della previdenza sociale le disposizioni in materia di trattamento indennitario dei Consiglieri regionali che prevedono una trattenuta obbligatoria nella misura del 20 per cento, a titolo di contributo per la corresponsione dell'assegno vitalizio (ord. n. 86).

Gli assegni per la nascita dei figli, invece, hanno natura «previdenziale» grazie al fatto di essere misure temporanee, di avere carattere indennitario e di «prescindere da ogni situazione di bisogno, di disagio o di difficoltà economica». La previsione di un "tetto" di reddito per beneficiare della provvidenza non incide sulla caratteristica da ultimo indicata, atteso che tale "tetto" è individuato in una somma compatibile con l'assenza di «bisogno, disagio o difficoltà economica» e si risolve, in sostanza, in uno strumento di selezione dei destinatari di risorse comunque limitate (sent. n. 141).

9.7. *Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale (lett. r)*

Lo Stato ha esercitato la potestà legislativa in materia di coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale e regionale prevedendo l'obbligo per le Regioni di fornire informazioni sullo stato dell'agriturismo nel territorio di propria competenza al fine di coordinare a livello centrale la raccolta dei dati afferenti all'attività agrituristica svolta, e di disporre di un quadro unitario (sent. n. 339).

Ancorché interferisca anche con la materia della tutela della salute e dunque con il sistema di controllo della spesa sanitaria, rientra in questo ambito materiale la normativa degli obblighi di trasmissione di dati telematici desumibili dalle ricette mediche e dalle confezioni dei farmaci, con le relative sanzioni amministrative (sent. n. 240).

9.8. *Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (lett. s).*

9.8.1. *Tutela dell'ambiente.*

«Sovente l'ambiente è stato considerato come "bene immateriale". Sennonché, quando si guarda all'ambiente come ad una "materia" di riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni, è necessario tener presente che si tratta di un bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti» (ord. n. 144 e sent. n. 378).

Dalla giurisprudenza della Corte, sia precedente che successiva alla nuova formulazione del titolo V della parte seconda della Costituzione «è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come "valore"

costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale"» (81) (sent. n. 380).

«La tutela ambientale e paesaggistica, (...) rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. In sostanza, vengono a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni» (sent. n. 367): se «il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo (...) per i contenuti ambientali e culturali che contiene» e «che è di per sé un valore costituzionale» «la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato», «quelli concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio)» sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni (sent. n. 367).

«Si tratta di due tipi di tutela, che ben possono essere coordinati fra loro, ma che debbono necessariamente restare distinti»: «in buona sostanza, la tutela del paesaggio, che è dettata dalle leggi dello Stato, trova poi la sua espressione nei piani territoriali, a valenza ambientale, o nei piani paesaggistici, redatti dalle Regioni» (sent. n. 367).

Ne discende che le regioni non possono «certo lamentarsi di non poter statuire d'intesa l'individuazione dei beni da tutelare ed il regime di tutela, (...) le competenze regionali non concernono le specifiche modalità della tutela dei beni paesaggistici (rimessa alla competenza esclusiva dello Stato), ma la concreta individuazione e la collocazione di questi ultimi nei piani territoriali o paesaggistici» (sent. n. 367).

«Come si evince anche dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, occorre, in altri termini, «guardare all'ambiente come "sistema", considerato cioè nel suo aspetto dinamico, quale realmente è, e non soltanto da un punto di vista statico ed astratto» (sent. n. 378). La Costituzione «parla di "ambiente" in termini generali e onnicomprensivi. E non è da trascurare che la norma costituzionale pone accanto alla parola "ambiente" la parola "ecosistema". Ne consegue che spetta allo Stato disciplinare l'ambiente come una entità organica, dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto. Ed è da notare, a questo proposito, che la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente, inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto (82), e deve garantire, (come prescrive il diritto comunitario) un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore. Ciò comporta che la disciplina ambientale (...) viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato» (sent. n. 378).

Ciò non esclude affatto, tuttavia, che le leggi regionali possano assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale (83). «La segnalata particolarità della disciplina del bene giuridico ambiente considerato nella sua completezza ed unitarietà riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome, con l'ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia» (sent. n. 378).

Si tratta di una impostazione che è stata ribadita anche con riferimento ad una Regione ad autonomia speciale quale la Sardegna, che nel proprio statuto reca come materia di competenza esclusiva l'edilizia e l'urbanistica e come materie di competenza concorrente il governo del territorio, la salute pubblica e la protezione civile, in quanto questo insieme di competenze «non comprende ogni disciplina di tutela ambientale» (84) (sent. n. 380).

Lo Stato può imporre alle Regioni criteri inderogabili di priorità nella valutazione delle proposte dirette alla realizzazione di insediamenti turistici, qualora detti criteri rispondano all'esigenza di non compromettere la tutela dell'ambiente: nel caso di specie si è data priorità al recupero e alla bonifica di aree compromesse sotto il profilo ambientale e di impianti industriali dismessi (sent. n. 88).

Anche a fronte di competenze residuali delle Regioni, come quelle inerenti la pesca, rilevano competenze statali, connesse principalmente, ma non esclusivamente, alla tutela dell'ecosistema, che potrebbero, a fronte di ragioni di unitarietà ed uniformità ordinamentali, consentire la chiamata in sussidiarietà delle relative funzioni amministrative: in tema di norme regionali relative alle licenze di pesca, quanto alle misure di sostenibilità dello "sforzo di pesca", la Corte ha chiarito che «spetta allo Stato la individuazione del numero complessivo e della tipologia delle licenze concedibili, mentre compete alla Regione, attraverso il (...) programma regionale, ripartire tale numero, in relazione appunto ai diversi tipi di pesca, tra le Province» (sent. n. 81).

È stata dichiarata, invece, la palese inidoneità a ledere le attribuzioni costituzionali della Regione della disposizione ministeriale che «si è limitata a dettare un requisito (relativo alla superficie massima consentita per ciascuna rete da posta fissa) compatibile con quelli imposti» da regolamento CE, la cui diretta applicabilità all'ecosistema marino italiano è «indiscutibile» (sent. n. 51).

Se la questione relativa al soggetto istituzionale competente in materia di rilascio di concessioni demaniali in ambito portuale non ha trovato ancora soluzione definitiva (sent. n. 235), manifestamente infondata è stata, infine, giudicata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla legge regionale per la gestione dei rifiuti nella parte in cui pone in capo ai Comuni una sanzione amministrativa pecuniaria per il mancato raggiungimento, a livello di Comune, degli obiettivi di raccolta differenziata dei rifiuti urbani (ord. n. 437).

9.8.2. Tutela dei beni culturali.

La Corte aveva già avuto modo di affermare (85) che «la tutela dei beni culturali costituisce un ambito materiale di competenza legislativa statale, con possibilità per le Regioni di integrare la relativa normativa con misure diverse ed aggiuntive rispetto a quelle previste a livello statale» (sent. n. 401).

10. Competenza concorrente (art. 117, comma 3).

10.1. Principi fondamentali della materia e norme di dettaglio.

«La fondamentale dei principi (...) deriva dalla volontà in tal senso del legislatore e non dalla eventuale mutazione nel tempo della volontà dei diversi legislatori» (sent. n. 50).

Vi sarebbero, inoltre, principi fondamentali aventi "natura integrativa" del principio di cui «esse si limitano o a integrare il contenuto» o «concorrere al raggiungimento (...) di un obiettivo ancor più generale» (sent. n. 169).

«Il rapporto tra norma "di principio" e norma "di dettaglio" va certo inteso nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri ed obiettivi, essendo riservata alla seconda l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi (86). Tuttavia, la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure vale ad escludere il carattere "di principio" della norma, qualora esse risultino legate al principio stesso «da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione» (87) (sent. n. 430).

Non sarebbero, invece, norme di dettaglio quelle che si limitano ad attribuire una mera facoltà ai loro destinatari essendo prive di attitudine lesiva delle competenze delle Regioni (sent. n. 169): la Corte ha, quindi, riconosciuto natura di principio fondamentale alla norma che consente alle Regioni di provvedere esse stesse, in piena autonomia, a differenziare le misure necessarie al raggiungimento dell'obiettivo della riduzione della spesa, tenendo conto delle diverse esigenze dei vari settori dell'amministrazione regionale e adeguandole alle peculiarità dei vari tipi di rapporto di lavoro (sent. n. 169).

Infatti «si è in presenza di principi fondamentali e non di una normativa di dettaglio» qualora le prescrizioni siano «molto ampie e richiedono sia un'attività normativa di attuazione, precisazione e adattamento alle singole realtà territoriali, di competenza delle Regioni, sia un'attività amministrativa» (sent. n. 387).

Si è ribadito, infine, che «la qualificazione legislativa non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quella ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza» (88): «la qualificazione che la legge statale opera del contenuto di determinate disposizioni come principi fondamentali di una materia di competenza legislativa concorrente non può essere decisiva, perché altrimenti si attribuirebbe allo Stato la potestà di comprimere senza alcun limite il potere legislativo regionale, dovendosi invece aver riguardo al contenuto delle disposizioni ed alla loro funzione nel sistema» (sent. n. 268).

10.2. Rapporti con l'Unione europea delle Regioni

In base al principio dell'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana nei confronti dell'Unione europea, l'ente territoriale non può intrattenere, nella persona del suo Presidente, i rapporti con la Commissione europea in materia di ambiente e di patrimonio culturale (sent. n. 378).

10.3. Tutela e sicurezza del lavoro

E' principio più volte affermato dalla Corte che «le disposizioni dirette a regolare, favorendolo, l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro» attengano alla tutela del lavoro (89) (sent. n. 268).

La definizione dello stato di disoccupazione o di inoccupazione, la qualifica di disoccupato, nonché le evenienze cui si ricollega la perdita della qualifica o la sospensione dei suoi effetti sono, quindi, stabilite con legge statale, mentre è stata dichiarata illegittima la disciplina regionale con cui si disciplinava la conservazione dello status di disoccupato: infatti, «la definizione dello stato di disoccupazione, con la fissazione delle evenienze che ne comportano la perdita, ha carattere polivalente e costituisce il presupposto di un numero indefinito e virtualmente indefinibile di regole attinenti alle varie ipotesi e modalità di regolamentazione dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro (sent. n. 268).

10.4. Professioni

Anche quest'anno si è avuto modo di confermare il consolidato orientamento che vede in materia di professioni riservare allo Stato «sia l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, sia la disciplina dei titoli necessari per l'esercizio delle professioni, sia l'istituzione di nuovi albi» (90). In particolare, si è ribadito (91) a proposito del registro generale degli amministratori di condominio, che «l'istituzione di nuovi e diversi albi (rispetto a quelli istituiti dalle leggi statali) per l'esercizio di attività professionali, avendo tali albi una funzione individuatrice delle professioni [è] preclusa in quanto tale alla competenza regionale» (sent. n. 57).

Tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale» mentre rientra «nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale» (sent. n. 300).

Se la funzione individuatrice degli albi non è alterata dalla previsione che «la mancata iscrizione al registro non preclude l'esercizio dell'attività di amministratore di condominio e di immobili» (sent. n. 57), è illegittima anche la istituzione con legge regionale di un apposito elenco ove possono iscriversi, sulla base del verificato possesso di specifici requisiti attestanti una determinata qualificazione professionale, gli operatori delle discipline bionaturali per il benessere (sent. n. 300).

Ciò non toglie che la competenza regionale in materia sia stata considerata condizione di maggior autonomia ai sensi della clausola di maggior favore nei confronti della Regione Sicilia il cui Statuto non contempla tale voce (sent. n. 443).

10.5. Ricerca scientifica e tecnologica

La Corte ha ribadito (92) che la previsione di un sistema regionale di controllo sull'attività di ricerca degli IRCCS produce «un'indubbia interferenza sull'attività di vigilanza che la normativa statale affida al Ministero della salute, senza alcuna ragione giustificativa», dal momento che incide sulla verifica della rispondenza di dette attività al programma nazionale di ricerca sanitaria la cui determinazione spetta senza dubbio allo Stato. Ciò, tuttavia, non esclude che la Regione possa comunque svolgere autonomamente una propria attività di monitoraggio sui «singoli progetti dei quali ogni regione abbia assunto, specificamente, la responsabilità della realizzazione» (sent. n. 188).

A proposito della nomina dei componenti del consiglio di indirizzo e verifica degli IRCCS e dei membri del collegio sindacale, in cui non è prevista alcuna designazione ministeriale, la Corte ha ribadito che «sul piano della composizione dei loro organi» il nuovo Titolo V della Costituzione «non legittima ulteriormente una presenza obbligatoria per legge di rappresentanti ministeriali in ordinari organi di gestione di enti pubblici che non appartengono più all'area degli enti statali, né consente di giustificare in alcun modo, in particolare sotto il profilo del rispetto della competenza a dettare i principi fondamentali, che il legislatore statale determini quali siano le istituzioni pubbliche che possano designare le maggioranze del consiglio di amministrazione delle fondazioni» (sent. n. 188).

La legge regionale, invece, che introduceva un limite al potere ministeriale di nomina del direttore scientifico dell'istituto oncologico veneto, escludendo che l'incarico potesse essere rinnovato per più di una volta, contrastava con il principio fondamentale in materia di «ricerca scientifica» dettato dalla disciplina statale pregiudicando l'interesse che giustifica l'attribuzione al Ministro della salute del potere in questione: «introdurre limiti alla facoltà di rinnovo significa inevitabilmente incidere direttamente sul pieno esercizio del potere di scelta del direttore scientifico» (sent. n. 178).

10.6. Tutela della salute

Si è ribadito, innanzitutto, che la competenza legislativa concorrente concernente la «tutela della salute» è «assai più ampia» rispetto a quella precedente dell'«assistenza ospedaliera» (93) ed esprime «l'intento di una più netta distinzione» fra la competenza regionale e quella statale (94) (sent. n. 162). In altri termini, la materia della sanità, comprensiva anche della organizzazione sanitaria di competenza residuale [v. *infra* par. 11.6], sotto il profilo della tutela della salute è di competenza concorrente (sent. n. 105).

«Non appare dubbio (95) che nel sistema di assistenza sanitaria (...) l'esigenza di assicurare la universalità e la completezza del sistema assistenziale nel nostro Paese si è scontrata, e si scontra ancora attualmente, con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario» (sent. n. 162). La Corte ha ribadito (96), quindi, che «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa» (sentt. nn. 98 e 193).

«Di qui la necessità di individuare strumenti che, pur nel rispetto di esigenze minime, di carattere primario e fondamentale, del settore sanitario, coinvolgenti il «nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana» (97) (...), operino come limite oggettivo alla pienezza della tutela sanitaria degli utenti del servizio» (sent. n. 162).

Pur in una situazione di perdurante inattuazione dell'art. 119 della Costituzione [v. *infra* par. 16] «la vigente legislazione di finanziamento del servizio sanitario nazionale trova origine in una serie di accordi fra Stato e Regioni, che spesso ne hanno anche successivamente sviluppato ed integrato la normativa, quantificando anche i corrispondenti livelli di spesa. La stessa offerta "minimale" di servizi sanitari non è unilateralmente imposta dallo Stato, ma viene concordata per taluni aspetti con le Regioni in sede di determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA)», «pertanto non si può attribuire esclusivamente allo Stato la causa del *deficit* del servizio sanitario (98)» (sent. n. 98).

«Di conseguenza lo speciale contributo finanziario dello Stato (in deroga al precedente obbligo espressamente previsto dalla legislazione sul finanziamento del Servizio sanitario nazionale che siano le Regioni a coprire gli eventuali *deficit* del servizio sanitario regionale) ben può essere subordinato a particolari condizioni finalizzate a conseguire un migliore o più efficiente funzionamento del complessivo servizio sanitario, tale da riservare in ogni caso alle Regioni un adeguato spazio di esercizio delle proprie competenze nella materia della tutela della salute» (sent. n. 98).

A proposito della norma regionale che riguardava il momento della remunerazione delle prestazioni rese dalle strutture sanitarie in eccedenza rispetto ai quantitativi risultanti dai programmi preventivamente concordati, la Corte ha, infatti, ricordato che il legislatore statale ha spesso «fatto riferimento al sistema di determinazione della spesa sanitaria sulla base del dato storico rappresentato dall'esborso effettuato in anni precedenti rispetto a quello preso in considerazione. E ciò è avvenuto proprio nella sede delle annuali leggi finanziarie, vale a dire in una sede specificatamente destinata alla fissazione dei principi in ordine al finanziamento della spesa necessaria per l'espletamento del servizio di assistenza sanitaria in favore della popolazione» (sent. n. 257).

Analogamente «la previsione di un repertorio nazionale generale dei dispositivi medici, realizzato previo accordo Stato-Regioni, idoneo a costituire una sorta di albo degli stessi, ai fini dell'approvvigionamento delle Aziende sanitarie locali e delle necessarie attività di monitoraggio e acquisizione dei dati per tenerlo aggiornato, rappresenta un dato di novità, volto a creare una sinergia tra esigenze di verifica a livello centrale dell'idoneità e adeguatezza dei dispositivi medici, a fini di tutela della salute, ed esigenze di contenimento della spesa sanitaria, allo scopo di garantire, tendenzialmente, il prodotto migliore al prezzo più conveniente» (sent. n. 162).

Sono principi fondamentali della materia la disciplina delle caratteristiche del lavoro dei dirigenti sanitari ed in particolare del loro rapporto di esclusività con l'amministrazione sanitaria da cui dipendono (99): la facoltà di scelta tra i due regimi di lavoro dei dirigenti sanitari (esclusivo e non esclusivo) è risultata violata dalla norma regionale che escludeva ogni forma di esercizio di attività libero-professionale extramuraria (sent. n. 50).

Si è ribadito (100), inoltre, che la legislazione regionale non può «confondere la liquidazione dei pregressi rapporti delle unità sanitarie locali con l'ordinaria gestione delle ASL. Ciò al duplice fine di sottrarre le ASL al peso delle preesistenti passività a carico delle USL e di fornire ai creditori di queste ultime la necessaria certezza sulla titolarità passiva dei rapporti e sulla individuazione dei mezzi su cui soddisfarsi» (sentt. nn. 25 e 116): è stata, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge regionale calabrese nella parte in cui stabiliva che eventuali sopravvivenze attive e passive delle sopresse gestioni liquidatorie delle USL sarebbero rimaste di pertinenza delle ASL competenti e a tal fine le disponibilità finanziarie dei conti correnti accesi presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato sarebbero confluite in unico conto «accantonamento spese ex gestioni liquidatorie» (sent. n. 116).

La giurisprudenza costituzionale ha confermato poi che va ricondotta alla «tutela della salute» anche la «materia» della organizzazione del servizio farmaceutico, compresa «la vendita dei farmaci e la modalità con la quale questa deve avvenire»: «la complessa regolamentazione pubblicistica» di tale attività economica «mira, infatti, ad assicurare e controllare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali ed in tal senso a garantire la tutela del fondamentale diritto alla salute, restando solo marginale, sotto questo profilo, sia il carattere professionale, sia l'indubbia natura commerciale dell'attività del farmacista (101) » (sent. n. 430).

Si segnala peraltro in proposito che in via incidentale era stata sollevata questione di legittimità su leggi regionali che, nel prevedere la istituzione in deroga ai criteri ordinari di due nuove sedi farmaceutiche, avrebbero conferito a tali farmacie uno status «privilegiato» (ord. n. 414), e che era stato indicato, quale principio della materia, il divieto di concorsi, delle operazioni a premio e delle vendite sotto costo aventi ad oggetto i farmaci, per evitare che l'acquisto dei medicinali possa essere influenzato da ragioni diverse da quelle della loro indispensabilità ai fini terapeutici (sent. n. 430).

Le norme statali che, «nel disciplinare i requisiti igienico-sanitari applicabili alle strutture edilizie ed alle attrezzature dell'agriturismo, nonché le modalità di produzione, preparazione e confezionamento degli alimenti ivi consumati» demandano alle Regioni il compito di stabilire i suddetti requisiti non invadono alcuna competenza regionale; mentre laddove prevedono che nella individuazione di tali requisiti deve tenersi conto di particolari elementi, quali, tra l'altro, le caratteristiche architettoniche degli immobili e la salubrità degli alimenti, si limitano a fissare alcuni principi generali, «lasciando alle Regioni la concreta disciplina in materia» (sent. n. 339).

Principio fondamentale relativo alla tutela della persona è in particolare la deroga a favore delle strutture agrituristiche per quanto attiene al rispetto della disciplina sul superamento delle barriere architettoniche fisse (sent. n. 339).

Nella competenza ripartita indubbiamente ricade anche la tutela della salute dei tossicodipendenti e la libertà di scelta dell'assistito tra le strutture sanitarie, pubbliche e private, in grado di offrire le prestazioni richieste: «la previsione di un sistema di accreditamento non incide sui poteri amministrativi regionali (giacché spetta sempre alla Regione introdurre eventuali requisiti ulteriori e stabilire in concreto la sussistenza degli stessi), ma obbedisce soltanto all'esigenza di garantire uniformità di condizioni di ammissione delle strutture private all'erogazione di prestazioni sanitarie, in regime di concorrenzialità con quelle pubbliche» (102) (sent. n. 387).

In altri termini, «il sistema di rapporti delineato in generale per tutte le prestazioni sanitarie» è «fondato sulla fissazione in sede nazionale dei requisiti minimi delle strutture e sulla competenza regionale a stabilire gli ulteriori requisiti necessari per l'accreditamento ed a stipulare gli accordi contrattuali, senza i quali gli oneri delle prestazioni non possono essere posti a carico del Servizio sanitario nazionale» (sent. n. 387).

Non viola la competenza regionale neanche la norma statale che ha affidato all'Alleanza degli ospedali nel mondo la promozione e il coordinamento della cessione, a titolo di donazione, di apparecchiature e altri materiali dismessi da organismi sanitari in favore di ospedali di Paesi in via di sviluppo, dal momento che non obbliga in alcun modo le Regioni ad avvalersene (sent. n. 110).

La materia della tutela della salute, infine, trova applicazione anche rispetto alle specialità ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, in ragione della maggiore estensione della

«tutela della salute» rispetto alle corrispondenti competenze statutarie in materia sanitaria (sent. n. 240) [v. *infra* par. 17].

10.7. Governo del territorio

Principio fondamentale condiviso nelle materie della tutela della salute e del governo del territorio è quello individuato in tema di agriturismo, «essendosi limitato il legislatore nazionale ad indicare alcuni criteri a cui deve attenersi l'autorità sanitaria ai fini della valutazione di idoneità dei locali al trattamento ed alla somministrazione di alimenti all'interno delle aziende agrituristiche» (sent. n. 339).

A proposito della realizzazione di insediamenti turistici di qualità, lo Stato non può determinare le verifiche a cui la Regione deve sottoporre le proposte né fissare i termini delle stesse. Lo sfruttamento a fini turistici del demanio marittimo, infatti, - oltre che sulla materia del turismo - incide significativamente sul governo del territorio, materia in cui alla Regione non possono essere affidati compiti di mera istruttoria tecnica, attraverso un modulo organizzativo che ricorda l'avvalimento d'ufficio (sent. n. 88).

Si è ribadito poi che, se è pur vero che «la parola "urbanistica" non compare nel nuovo testo dell'art. 117», nondimeno «ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell'elenco del terzo comma», facendo parte, appunto, del governo del territorio (103).

La Corte ha quindi precisato che «l'approvazione dei progetti che consistono in variante urbanistica» «è strettamente correlata a scopi di disciplina urbanistica e dunque alla pianificazione territoriale. Nella specie, inoltre, anche l'espropriazione viene in rilievo nella sua valenza strumentale all'acquisizione di suoli necessari per la realizzazione di opere pubbliche inserite in un complessivo contesto pianificatorio»: ne deriva la illegittimità costituzionale di una norma statale che, stabilendo che «l'approvazione dei progetti definitivi costituisce variante urbanistica a tutti gli effetti», «non è passibile di ulteriore svolgimento da parte del legislatore regionale» e «per il suo contenuto precettivo del tutto puntuale, non lascia alcuno spazio di intervento alle Regioni» (104) (sent. n. 401).

In particolare, il legislatore regionale, nell'introdurre un nuovo tipo di strumento urbanistico denominato PGT, ha predisposto una duplice disciplina per l'applicazione delle misure di salvaguardia che, riproducendo gli stessi termini di efficacia delle misure di salvaguardia previsti dal legislatore statale, non presenta vizi di legittimità (sent. n. 402).

Oltre ad aver individuato un piano di intervento normativo riconducibile anche all'urbanistica in materia di edilizia residenziale pubblica (sent. n. 94), la Corte ha accolto la questione sollevata dal Consiglio di Stato sulla legge regionale che prevedeva «la proroga (rectius: rinnovo) dei vincoli posti dai piani a.s.i. ai fini dell'incremento e dello sviluppo delle iniziative industriali nel territorio regionale, in relazione alla persistente necessità da parte della pubblica amministrazione di disporre della proprietà privata per realizzare un progetto di interesse generale»: l'effetto di limitare i diritti dei cittadini, attraverso la reviviscenza dei piani a.s.i., non avrebbe potuto prescindere, infatti, dalla procedimentalizzazione di una verifica, caso per caso, della persistente attualità dell'interesse allo sviluppo industriale a distanza di tempi anche considerevoli, sugli specifici contesti territoriali, in rapporto all'interesse dei proprietari (sent. n. 314).

11. Competenza residuale (art. 117, comma 4)

Il principio orientativo per individuare una competenza residuale è che quando «si verte in materie nelle quali non è individuabile una specifica competenza statale, deve ritenersi sussistente la competenza della Regione» (sent. n. 137). Tale principio, tuttavia, non è di sé sufficiente (v., tra molte, sent. n. 94).

Anche nel 2007 non sono mancate occasioni per la Corte di approfondire i confini delle materie di competenza residuale delle regioni che la Corte ha chiamato «esclusiva» (sent. n. 88). Si ribadisce anzi che rispetto alla competenza legislativa regionale residuale «gli artt. 117 e l'art. 118 Cost. delineano forme più ampie di autonomia rispetto a quelle già attribuite dallo statuto regionale, in quanto detta competenza è soggetta ai limiti generali stabiliti dal primo comma dell'art. 117 della Costituzione, fra i quali non vi è, ad esempio, quello delle norme fondamentali di riforma economico-sociale (105) (...), né quello dell'interesse nazionale, indicati dallo statuto speciale (106) (...). Pertanto, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, la particolare "forma di autonomia" espressa dalle norme del

titolo V della parte seconda della Costituzione in favore delle Regioni ad autonomia ordinaria si applica anche» (sent. n. 165) alle Regioni speciali, in quanto "più ampia" rispetto a quella prevista dallo statuto, con conseguente corretta evocazione degli artt. 117 e 118 Cost.

11.1. Commercio, industria e artigianato

Tra le materie residuali che sono state estese, ad opera della clausola di maggior favore, alle specialità vi sono quelle del commercio, dell'industria e dell'artigianato [v. *infra* par. 17] (sent. n. 165).

La materia del commercio era già stata ricondotta alla competenza residuale nel novellato art. 117 (107) (sent. n. 64), mentre nel vigore del "vecchio" Titolo V spettava al legislatore statale.

Anche al fine di salvaguardare i livelli occupazionali reali la legge regionale che ha stabilito che, per la realizzazione di una grande struttura di vendita nella forma del centro commerciale, deve esserci una riserva del trenta per cento della superficie in favore delle piccole e medie strutture, e quella del quindici per cento per chi già fosse operante sul territorio regionale da un congruo periodo, non determina una lesione ingiustificata e irragionevole del principio della libera concorrenza e/o di eguaglianza (sent. n. 64). Principio che, invece, si è ritenuto violato dalla norma che stabiliva, in ordine al rilascio di autorizzazioni all'esercizio e all'ampliamento delle attività commerciali, una priorità ai titolari di altre grandi strutture di vendita nella Regione (sent. n. 64).

Anche la modalità di esercizio dell'attività della distribuzione commerciale incide sul «commercio» e non sulla presunta materia dello «sviluppo economico» (sent. n. 430), «espressione di sintesi, meramente descrittiva, che comprende e rinvia ad una pluralità di materie» (sent. n. 165).

Si è ricordata, infine, l'evoluzione dell'ordinamento del commercio che da iniziali profili protezionistici è passato a comprendere finalità quali «la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di impresa e la libera circolazione delle merci», «l'efficienza, la modernizzazione e lo sviluppo della rete distributiva, nonché l'evoluzione tecnologica dell'offerta» - dice la Corte - «al fine di rimuovere vincoli e privilegi, realizzando una maggiore eguaglianza di opportunità per tutti gli operatori economici» (sent. n. 430).

11.2. Trasporto pubblico locale

Si è ribadito che la materia del trasporto pubblico locale rientra «nell'ambito delle competenze residuali della Regione» (108) (sent. n. 452).

La deroga prevista in riferimento al «termine entro il quale la Giunta regionale determina l'ammontare dei conguagli da operare sui contributi di esercizio versati in acconto a favore delle aziende di trasporto pubblico locale» è stata giudicata illegittima (sent. n. 156).

Non è stata giudicata nel merito, invece, la questione di legittimità costituzionale sollevata sulla legge della Regione Lombardia nella parte in cui stabilisce una sanzione pecuniaria in misura fissa, pari a cento volte il valore del biglietto ordinario di corsa semplice di classe minima, in caso di utilizzo dei mezzi del trasporto pubblico locale senza biglietto, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, della Costituzione (ord. n. 353).

11.3. Organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e dello stato giuridico ed economico del relativo personale

Si è data conferma anche della residualità della materia dell'organizzazione amministrativa della Regione «da esercitare, peraltro nel rispetto dei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» fissati negli statuti» (sent. n. 188). Un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza può «avere influenza sull'organizzazione degli uffici regionali e degli enti da essi dipendenti, risolvendosi detta influenza in una mera circostanza di fatto» non rilevante sul piano della legittimità costituzionale (sent. n. 169).

La norma statale, invece, che, nell'abilitare le Regioni e le Province autonome a ricevere erogazioni liberali prevedeva che i criteri per la ripartizione dovessero essere predeterminati dalle «rispettive assemblee», individuando l'organo regionale competente, violava l'autonomia organizzativa interna delle

Regioni: «non solo infatti l'art. 123 Cost. attribuisce allo statuto la determinazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione, ma rileva nel caso di specie la violazione diretta del quarto comma dell'art. 117 Cost., in quanto trattasi di normativa di dettaglio attinente all'organizzazione interna della Regione e rientrante quindi, entro la cornice generale dei principi statutari, nella competenza residuale delle stesse» (sent. n. 387).

Da un lato, non è riconducibile a tale materia il rapporto di impiego alle dipendenze di Regioni ed enti locali, che «essendo stato "privatizzato"» «costituisce un limite alla menzionata competenza residuale regionale» (sent. n. 95). Dall'altro lato, invece, vi rientra la disciplina della dirigenza regionale.

In particolare, «pur dovendo ispirarsi alla norma-quadro statale in materia di ordinamento civile, le leggi regionali che prevedano forme di automatica caducazione dei dirigenti sono da considerarsi contrarie ai principi dell'imparzialità e del buon andamento amministrativo» (sent. n. 104). È stata quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio nella parte in cui si prevedeva che i direttori generali delle Asl decadessero dalla carica il novantesimo giorno successivo alla prima seduta del Consiglio regionale e l'illegittimità della legge della Regione Sicilia nella parte in cui prevedeva che gli incarichi dirigenziali non di vertice potessero essere revocati entro novanta giorni dall'insediamento del dirigente generale.

11.4. Turismo

Si consolida il passaggio della materia del turismo dalla competenza concorrente *ante* riforma a quella residuale delle Regioni, la cui "pienezza", tuttavia, continua a essere insidiata da chiamate in sussidiarietà.

Le norme dirette a favorire la realizzazione di insediamenti turistici di qualità di interesse nazionale, in particolare, sono attratte legittimamente dallo Stato che potrà intervenire anche con fonte regolamentare, ma solo previa intesa con le Regioni (sent. n. 88).

Proprio un'intesa aveva previsto l'inserimento del porto di Cattolica nell'ambito dei "porti turistici". Tale caratterizzazione lo ha fatto rientrare nella materia "turismo", con attribuzioni delle funzioni amministrative agli enti territoriali minori, secondo i criteri indicati dall'art. 118 della Costituzione (sent. n. 255). Ciò non esclude (109), tuttavia, che «lo Stato possa procedere, per il futuro, con la necessaria partecipazione della Regione interessata in ossequio al principio di leale collaborazione, a riconoscere a taluni porti, e dunque anche a quello in oggetto, per la loro dimensione ed importanza, quel carattere di rilevanza economica internazionale, o di preminente interesse nazionale, che sia idoneo a giustificare la competenza legislativa ed amministrativa dello Stato su di essi e sulle connesse aree portuali, né che, anche attualmente, possa essere inibito od ostacolato in alcun modo lo svolgimento in tale porto delle competenze (relative, ad esempio, alla sicurezza della navigazione, alla protezione dei confini nazionali, all'adozione di misure per contrastare l'immigrazione clandestina, e così via) che l'attuale riparto attribuisce in via esclusiva allo Stato» (sent. n. 255).

Se nel caso di specie non spettava allo Stato attribuire alle autorità marittime statali la competenza amministrativa nella materia delle concessioni sui beni del demanio marittimo portuale del porto di Cattolica (sent. n. 255), analogamente deve ritenersi in contrasto con il riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni in materia portuale la rivendicazione di una generale competenza statale nella materia stessa e in particolare nella materia delle concessioni sui beni del demanio marittimo portuale nei porti turistici e commerciali di rilevanza economica regionale ed interregionale (sent. n. 344, vedi anche sent. n. 454).

La Corte, infine, ha riconosciuto una «identità di materia» nelle competenze in tema di turismo previste dagli statuti delle Regioni con autonomia speciale con quelle attribuite alla «potestà legislativa esclusiva (residuale) delle Regioni ad autonomia ordinaria» [v. *infra* par. 17] (sent. n. 88).

11.5 Turismo e agricoltura.

Essendo estraneo ad ambiti di competenza legislativa statale tutto quanto sia strettamente ed esclusivamente collegato con l'attività agrituristica, deve intendersi demandato alle Regioni il compito di dettare i criteri utili al fine di classificare un'azienda agrituristica, attività riconducibile «in via immediata» nell'ambito delle materie agricoltura e turismo, attribuite in via residuale (sent. n. 339).

È, quindi, illegittima la norma statale che pretenda di stabilire una presunzione ai fini del riconoscimento di un'attività come agrituristiche qualora le attività di ricezione e di somministrazione di pasti e bevande interessino un numero non superiore a dieci ospiti e di fissare, poi, una serie di criteri che l'impresa agrituristica deve rispettare, tra i quali quello di garantire una quota significativa di prodotti propri e di poter offrire anche prodotti di Regioni limitrofe.

Analogamente la disciplina del procedimento amministrativo che consente l'avvio dell'esercizio di un agriturismo, nonché le comunicazioni delle eventuali variazioni dell'attività autorizzata, attengono unicamente ad aspetti relativi alla attività agrituristica che, in quanto tali, sono sottratti alla competenza legislativa dello Stato. Spetta, quindi, alle Regioni la possibilità di disciplinare le modalità per il rilascio del certificato di abilitazione all'esercizio dell'attività agrituristica nonché la facoltativa organizzazione a tal fine di appositi corsi di formazione, la determinazione di periodi di svolgimento della attività agrituristica e della loro eventuale sospensione.

Le Regioni non devono, quindi, attenersi ad alcun principio fondamentale in materia ma, nell'esercizio delle loro competenze residuali, devono uniformarsi unicamente ai principi, contenuti nella legge n. 96 del 2006, i quali siano espressione della potestà legislativa esclusiva o concorrente dello Stato.

11.6.

Organizzazione

sanitaria.

La materia della sanità, se sotto il profilo della tutela della salute è di competenza concorrente, è comprensiva anche della organizzazione sanitaria di competenza residuale (sent. n. 105) [v. *supra* par. 10.6]. Nell'ambito dell'organizzazione sanitaria in senso stretto «le Regioni possono adottare una disciplina anche sostitutiva di quella statale» (110). L'organizzazione del servizio sanitario inerisce, infatti, ai metodi e alle prassi di razionale e efficiente utilizzazione delle risorse umane, finanziarie e materiali destinate a rendere possibile l'erogazione del servizio (sent. n. 105). Non rientra in questo ambito materiale l'edilizia sanitaria, che attiene invece alle strutture (sent. n. 105).

11.7. Edilizia residenziale pubblica.

Il rilievo che la materia "edilizia residenziale pubblica" non sia ricompresa nel secondo e nel terzo comma dell'art. 117 Cost. non consente di «concludere puramente e semplicemente nel senso che tutti gli aspetti di tale complessa materia debbano essere ricondotti alla potestà legislativa residuale delle Regioni» (sent. n. 94).

In seguito all'evoluzione giurisprudenziale, «si è parlato di *plena cognitio* delle Regioni, sia amministrativa sia (per il parallelismo delle funzioni) legislativa, in materia di edilizia residenziale pubblica, cosicché potrebbe ritenersi ormai formata, nell'evoluzione dell'ordinamento, una "nuova" materia di competenza regionale (...) avente una sua consistenza indipendentemente dal riferimento all'urbanistica e ai lavori pubblici» (111), e «attinente alla prestazione e gestione del servizio della casa (disciplina delle assegnazioni degli alloggi, in locazione od in proprietà, ecc.)» (112) (sent. n. 64).

«La "nuova" materia possiede quel carattere di "trasversalità" individuato dalla giurisprudenza a proposito di altre materie non interamente classificabili all'interno di una denominazione contenuta nell'art. 117 Cost.» perché «la materia dell'edilizia residenziale pubblica si estende su tre livelli normativi»: solo il «terzo livello normativo» rientra nel quarto comma dell'art. 117 Cost. e riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale» (sent. n. 94).

Dettare una disciplina generale in tema di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, invece, è di competenza dello Stato. Nella specie l'intervento normativo dello Stato nella gestione degli alloggi di proprietà degli I.A.C.P. sulle procedure amministrative e organizzative per arrivare ad una più rapida e conveniente cessione degli immobili rappresentava «una ingerenza nel terzo livello di normazione riguardante l'edilizia residenziale pubblica»: la disciplina delle procedure amministrative tendenti all'alienazione degli alloggi, indissolubilmente connessa con l'assegnazione degli stessi, infatti, «non rientra nell'ordinamento civile, ma deve essere ricondotta al potere di gestione dei propri beni e del proprio patrimonio, appartenente in via esclusiva alle Regioni ed ai loro enti strumentali» (sent. n. 94).

La facoltà delle Regioni di avvalersi della normativa statale sulla cartolarizzazione del patrimonio immobiliare, inoltre, «non può legittimamente estendersi anche ad enti strumentali della Regione assegnando loro la possibilità di esercitare la facoltà in parola anche contro, in ipotesi, il volere della Regione di riferimento. Analoghe considerazioni valgono per la facoltà riconosciuta agli enti proprietari di rivolgersi a società specializzate per il censimento, la regolarizzazione e la vendita dei singoli beni immobili, scavalcando le possibili scelte gestionali della Regione» (sent. n. 94).

Deve, infine, segnalarsi un'ulteriore dichiarazione dell'illegittimità costituzionale di quella legislazione regionale che assume come riferimento, ai fini dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica e della decadenza da essa, il criterio del valore locativo calcolato secondo la legge n. 392 del 1978 dell'immobile eventualmente posseduto dall'interessato (113), legge «espressione di una impostazione di fondo ormai superata» (sent. n. 200).

11.8. Pesca

Dopo aver ribadito la diretta applicabilità di regolamento CE alla «pesca» (sent. n. 51), la Corte ha ribadito (114) che in materia «è riscontrabile la sussistenza di una generale promozione della funzione di razionalizzazione del sistema ittico in ragione dei principi di sviluppo sostenibile e di pesca responsabile, al fine di coniugare le attività economiche di settore con la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi» (sent. n. 81).

Sebbene la pesca costituisca materia oggetto della potestà legislativa residuale delle Regioni, su di essa, tuttavia, «per la complessità e la polivalenza delle attività in cui essa si estrinseca, possono interferire più interessi eterogenei, tanto statali, quanto regionali». Come in tutti i casi di intreccio di competenze assumono, quindi, peculiare rilievo l'applicazione del principio di prevalenza tra le materie interessate e di quello, fondamentale, di leale collaborazione (sent. n. 81).

Se nel 2006 la Corte aveva salvato la disposizione regionale dove si stabiliva che il piano regionale per la pesca e l'acquacoltura dovesse contenere, tra l'altro, «l'articolazione territoriale dei distretti di pesca», nel 2007 ha ritenuto legittimo il contingentamento delle licenze di pesca e le misure di sostenibilità dello "sforzo di pesca" previste nella legge regionale perché collocate nel programma regionale per la pesca e l'acquacoltura che, con quello nazionale, in osservanza degli indirizzi comunitari e degli impegni internazionali, costituisce lo strumento cardine nella definizione delle politiche di pesca (sent. n. 81).

Ben può la pianificazione regionale affidare alla Giunta la determinazione dei criteri di organizzazione dei distretti di pesca e di acquicoltura, e - anche se spetta allo Stato individuare il numero complessivo e la tipologia delle licenze concedibili - compete alla Regione ripartire tale numero tra le Province.

12. Attuazione del diritto comunitario (art. 117, comma 5)

La sussistenza di titoli di competenza legislativa statale esclude la necessità di prevedere la clausola di cedevolezza prevista per le disposizioni statali eventualmente adottate nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome. Tali norme entrano in vigore, quando in sede locale non sia stata emanata l'apposita normativa di attuazione, alla data di scadenza del termine stabilito per il recepimento della normativa comunitaria e perdono comunque efficacia a decorrere dalla data di entrata in vigore della normativa di attuazione adottata da ciascuna Regione e Provincia autonoma nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e, nelle materie di competenza concorrente, dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione dello Stato (sent. n. 401).

13. Potere regolamentare (art. 117, comma 6)

Dato che il sesto comma dell'art. 117 Cost. prevede che lo Stato possa esercitare la potestà regolamentare soltanto nelle materie di propria legislazione esclusiva, «in ogni altra materia» la potestà regolamentare spetta alle Regioni.

«Il potere di emanare regolamenti nelle materie di cui al sesto comma dell'art. 117 Cost. discende direttamente dalla Costituzione, sicché non rileva la mancanza nella norma delegante di uno specifico criterio direttivo al riguardo» (sent. n. 401).

Fa applicazione del riportato principio costituzionale, la norma statale che stabilisce che il regolamento di attuazione ed esecuzione del Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture vincola le Regioni soltanto in presenza di ambiti materiali rientranti nella sfera di potestà legislativa esclusiva statale (sent. n. 401).

La competenza statale in rilievo nella specie era la materia trasversale della tutela della concorrenza, in proposito della quale la censura regionale sollevava la più ampia problematica relativa al rapporto tra fonti statali regolamentari e fonti regionali primarie: in presenza di materie di tipo trasversale l'evenienza del condizionamento di una fonte secondaria nei confronti di una legge regionale non si verifica in quanto le fonti secondarie statali, «dando attuazione ed esecuzione a disposizioni di legge, detteranno tutte le norme necessarie a perseguire l'obiettivo di realizzare assetti concorrenziali»; mentre le norme primarie regionali «disciplineranno i profili non afferenti, ancorché contigui, a quelli relativi alla tutela della concorrenza. Le modalità di operatività della materia in esame garantiscono, dunque, anche quando venga in rilievo l'esercizio di una potestà regolamentare, la separazione tra fonti statali e regionali di rango diverso, evitando così che un atto secondario dello Stato interferisca con la legge regionale» (sent. n. 401).

La Corte ha, inoltre, aggiunto che «non sussiste alcun obbligo di coinvolgimento delle Regioni nella fase di esercizio della potestà regolamentare dello Stato nelle materie riservate alla sua competenza legislativa esclusiva. Ciò vale anche per la tutela della concorrenza, in ragione proprio del peculiare modo di atteggiarsi della sua trasversalità [v. *supra* parr. 7.2 e 8.2] (sent. n. 401).

Prevedendo l'esercizio della potestà regolamentare nelle materie di competenza legislativa esclusiva statale non deve recare l'esplicita indicazione del carattere cedevole delle norme in essa contenute. Tale carattere deve, infatti, essere presente esclusivamente nel caso in cui la potestà regolamentare venga esercitata nelle materie di competenza regionale (sent. n. 401).

Sempre con riferimento al potere regolamentare si è ribadito che «la modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione non abbia determinato l'automatica illegittimità costituzionale delle norme emanate nel vigore dei vecchi parametri costituzionali. Tali norme, infatti, adottate in conformità al preesistente quadro costituzionale, mantengono, in applicazione del principio di continuità, la loro validità fino al momento in cui "non vengano sostituite da nuove norme dettate dall'autorità dotata di competenza nel nuovo sistema" (...). Qualora poi, in prosieguo, venissero adottati regolamenti statali, ritenuti in contrasto con l'attuale riparto delle competenze regolamentari, le Regioni avrebbero a loro disposizione gli strumenti processuali per censurare tale eventuale manifestazione di potestà regolamentare» (115) (sent. n. 401).

Si segnala, infine, il caso di potestà regolamentare acquisita dallo Stato in seguito a chiamata in sussidiarietà di competenza regionale: nella specie nell'individuare i soggetti abilitati alla presentazione delle proposte dirette alla realizzazione degli insediamenti turistici la norma statale che faceva rinvio ad apposito regolamento da adottare con decreto interministeriale per la definizione dei requisiti tecnici, organizzativi e finanziari in materia di turismo è stata dichiarata illegittima costituzionalmente soltanto nella parte in cui, in violazione dell'obbligo di leale collaborazione, non comprende anche la preventiva intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni (sent. n. 88). La chiamata in sussidiarietà quindi trasforma la competenza regionale in statale consentendo allo Stato di adottare nella materia sussunta anche la potestà regolamentare (sent. n. 88, ma v. anche sent. n. 94).

14. Potere estero (art. 117, comma 9).

Le funzioni concernenti «l'organizzazione e il coordinamento delle attività delle imprese che partecipano in Italia e all'estero a manifestazioni fieristiche», non risultando finalizzate alla stipulazione di accordi internazionali, consistono in un'attività avente finalità promozionale e di sostegno. In particolare è «il carattere meramente interno della funzione» ad «escludere che il suo esercizio possa incidere sulla politica estera dello Stato ovvero impegnare la responsabilità».

Tale funzione non può neanche essere qualificata come «attività di mero rilievo internazionale», consistente in quelle attività compiute con omologhi organismi esteri «aventi per oggetto finalità di studio o di informazione (in materie tecniche) oppure la previsione di partecipazione a manifestazioni dirette ad agevolare il progresso culturale o economico in ambito locale, ovvero, infine, l'enunciazione di propositi intesi ad armonizzare unilateralmente le rispettive condotte» (116) (sent. n. 454).

15. Funzioni amministrative (art. 118)

La Corte ha ribadito «che possono realizzare violazione di attribuzioni costituzionalmente rilevanti gli atti lesivi di funzioni rimesse alle Regioni»: «per effetto della entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 118 della Costituzione, l'attribuzione di queste funzioni costituisce realizzazione, (...), dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, dato che la loro allocazione a livello regionale ne permette l'idoneo esercizio unitario» (sent. n. 39).

Nel caso di specie oggetto di conflitto era stata l'esplicita *vindicatio potestatis* del Commissario per il riordino degli usi civici a decidere in ordine ai terreni demaniali soggetti ad usi civici che fossero stati illegittimamente occupati. Si tratta, invece, di competenza regionale «come dimostra l'ampia casistica di normative regionali (...) che, in vigenza del precedente testo dell'art. 118 della Costituzione (basato sul principio del parallelismo tra l'ambito di attribuzione delle competenze legislative delle Regioni e quello delle funzioni amministrative), disciplinavano la materia degli usi civici e della procedura finalizzata alla legittimazione delle occupazioni di terreni demaniali» dal «carattere amministrativo e non giurisdizionale, mentre restano assegnate al Commissario le sole attribuzioni di carattere giurisdizionale, inerenti, in caso di contestazione, all'accertamento della demanialità del suolo» (sent. n. 39).

Dato che la materia "turismo" è «attualmente di competenza legislativa residuale delle Regioni, con attribuzioni delle funzioni amministrative agli enti territoriali minori, secondo i criteri indicati dall'art. 118 della Costituzione», non spettava allo Stato attribuire alle autorità marittime statali la competenza amministrativa nella materia delle concessioni sui beni del demanio marittimo portuale del porto di Cattolica inserito nell'ambito dei "porti turistici" dal Protocollo d'intesa tra Stato e Regione (sent. n. 255). Deve, infatti, ritenersi in contrasto con il riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni in materia portuale la rivendicazione di una generale competenza statale con relative funzioni amministrative nella materia stessa e in particolare nella materia delle concessioni sui beni del demanio marittimo portuale nei porti turistici e commerciali di rilevanza economica regionale ed interregionale (sent. n. 344, vedi anche sent. n. 454).

«In riferimento all'art. 118 Cost., la cosiddetta sussidiarietà orizzontale non può consentire una interpretazione dell'art. 33, quarto comma, Cost. che induca a ritenere le scuole paritarie senz'altro legittimate ad eseguire sempre esami di Stato a beneficio di chiunque, senza esserne «alunno», chiedi di svolgerli presso di esse» (sent. n. 220).

16. Art. 119

16.1. Art. 119 e sistema tributario dello Stato (art.117, comma 2, lett. e)

In attesa della «doverosa» attuazione dell'art. 119 (117), si è confermato che «l'attribuzione alle Regioni, in tutto o in parte, del gettito di imposte statali, non ne altera la natura erariale» (118), sicché compete allo Stato (e non alla Regione, se non nei limiti previsti dalla legge statale) la disciplina del tributo, se del caso mediante norme di dettaglio (sent. n. 193). In particolare, «il legislatore statale, pur attribuendo alle Regioni ad autonomia ordinaria il gettito della tassa ed un limitato potere di variazione dell'importo originariamente stabilito, oltre che l'attività amministrativa concernente la riscossione, i rimborsi, il recupero della tassa stessa e l'applicazione delle sanzioni, non ha tuttavia devoluto a dette Regioni il potere di disciplinare gli altri elementi costitutivi del tributo. In questo quadro normativo, quindi, la tassa automobilistica non può definirsi come "tributo proprio della Regione", (...) dal momento che il gettito della tassa è stato "attribuito" alle Regioni, ma la disciplina di detto tributo non rientra nella competenza legislativa residuale» (sent. n. 451).

Già in passato, in quanto lesive della competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali, sono state dichiarate costituzionalmente illegittime norme regionali che disponevano esenzioni dalla tassa automobilistica o modificavano la disciplina dei termini per l'accertamento del tributo (119); nel 2007 lo è stata la legge regionale che prevedeva per i veicoli adibiti a scuola guida casi di riduzione della tassa automobilistica non contemplati dalla norma statale (sent. n. 451).

Sono riconducibili alla categoria delle entrate tributarie statali anche i contributi obbligatori per il funzionamento dell'Autorità vigilanza sui lavori pubblici gravanti sui soggetti sottoposti alla vigilanza

dell'organo, fra i quali possono esservi anche le Regioni e le Province autonome quali «stazioni appaltanti» (sent. n. 256).

«Si tratta, infatti, di una contribuzione (...) alle spese necessarie a consentire l'esercizio della sua attività istituzionale, che si caratterizza per la doverosità della prestazione, il collegamento di questa ad una pubblica spesa ed il riferimento ad un presupposto economicamente rilevante» (120): «il primo requisito è soddisfatto in quanto essa grava sull'intero mercato di riferimento, senza alcuna relazione diretta con il godimento di specifici servizi ed in difetto di un rapporto sinallagmatico tra prestazione e beneficio percepito dal singolo; il secondo, in quanto è connessa alla spesa relativa al servizio di vigilanza del settore dei lavori pubblici, obbligatorio in relazione all'istituzione dell'Autorità; il terzo, infine, in quanto l'entità di detta contribuzione è determinata con una percentuale fissa rispetto ai ricavi annui delle imprese regolate» (sent. n. 256).

Non è, infine, lesiva dell'autonomia finanziaria delle regioni la norma che «si limita a riconoscere allo Stato la possibilità di procedere con gradualità alla corresponsione di somme che sono maturate nel corso di un periodo di quattro anni. E ciò vieppiù perché si è in fase di riattivazione del sistema della compartecipazione regionale al gettito dell'IVA, (...) nell'erogazione di un importo comunque considerevole» (sent. n. 194).

16.2. Autonomia finanziaria regionale e coordinamento della finanza pubblica

Nella giurisprudenza della Corte è ormai «consolidato l'orientamento per il quale 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». Perché detti vincoli possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, essi debbono 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 degli enti autonomi. 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» (121) (sentt. nn. 169 e 82).

Da tali pronunce può desumersi che, «perché norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possano qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, è necessario che esse soddisfino i seguenti requisiti: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi anche nel senso di un transitorio contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentt. nn. 169 e 82).

L'imposizione, da parte dello Stato, del limite alla spesa complessiva del personale (122) - «una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico» - è, infatti, un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica che «può dar luogo, nell'organizzazione degli uffici, ad inconvenienti di mero fatto, come tali non incidenti sul piano della legittimità costituzionale» (sentt. nn. 169 e 412).

In passato, se è stato considerato legittimo il divieto di nuove assunzioni a carico degli enti locali che avessero violato il patto di stabilità interno, era stata anche dichiarata l'illegittimità di norme di leggi finanziarie che stabilivano limiti specifici alle assunzioni da parte delle Regioni. Il limite di assunzioni oggetto di giudizio nel 2007 aveva, invece, il carattere della transitorietà del contenimento complessivo (solo per il 2006) e lasciava libere le Regioni di individuare le misure necessarie (sent. n. 169).

Le norme sul cosiddetto patto di stabilità interno per gli enti territoriali, che «stabiliscono limiti alla crescita della spesa complessiva e ai pagamenti degli enti territoriali, relativamente sia alle spese correnti, sia a quelle in conto capitale, ivi comprese le spese di personale», inoltre, «devono ritenersi applicabili anche alle autonomie speciali, in considerazione dell'obbligo generale di partecipazione di tutte le Regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale, all'azione di risanamento della finanza pubblica» (sent. n. 82).

Analogamente la Corte ha stabilito in tema di contenimento della spesa sanitaria.

La Corte ha precisato che le condizioni a cui subordinare il finanziamento integrativo per il ripiano dei disavanzi del servizio sanitario nazionale 2002-2004 devono lasciare alle Regioni «un adeguato spazio» (sent. n. 98), tenendo conto che il ripianamento del deficit ad opera dello Stato permette alle Regioni di impiegare altrimenti le loro risorse.

Di conseguenza condizionare l'acquisto, l'utilizzazione o la dispensa dei dispositivi medici, nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, all'inserimento degli stessi nel repertorio nazionale per ragioni di contenimento della spesa (sent. n. 162), nonché prevedere misure di contenimento dei tempi di attesa delle prestazioni sanitarie (sent. n. 98) costituisce legittimo principio fondamentale della tutela della salute e del coordinamento finanziario.

Sono proprio gli obiettivi di finanza pubblica e del contenimento della spesa, condizionati anche dagli obblighi comunitari, quali vincoli alle politiche di bilancio a rappresentare limiti invalicabili della tutela della salute (sentt. nn. 162 e 193). È legittimo, quindi, obbligare le Regioni a provvedere alla copertura degli eventuali disavanzi di gestione del servizio sanitario consentendo loro di introdurre misure di compartecipazione degli utenti, variazioni dell'addizionale IRPEF o altre misure fiscali (sent. n. 193). È legittimo inoltre - a giudizio della Corte - che la norma non consenta la Presidente della Giunta il potere di intervento per assicurare il necessario equilibrio finanziario, poiché la norma è l'«esito di una persistente inerzia degli organi regionali» (sent. n. 193).

L'obiettivo del contenimento della spesa ha consentito, infine, l'introduzione della contribuzione obbligatoria per la copertura dei costi di funzionamento dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici a carico delle Regioni e delle Province quali "stazioni appaltanti" e quindi in qualità di soggetti sottoposti alla vigilanza dell'Autorità indicata (sent. n. 256).

Le conseguenti limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti sono bilanciate dal previo accordo, sancito dalla Conferenza Stato-Regioni, e dunque con un meccanismo idoneo a garantire il pieno coinvolgimento, sotto l'aspetto della leale collaborazione istituzionale, delle Regioni e delle Province autonome (sent. n. 162). L'accesso delle Regioni al finanziamento integrativo statale è, quindi, legittimamente subordinato al raggiungimento di un'intesa Stato-Regioni (sent. n. 98).

La Corte ha, inoltre, più volte affermato che, «a seguito di manovre della finanza pubblica, possono anche determinarsi riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché esse non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale e rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione dispone per l'adempimento dei propri compiti» (sent. n. 256).

È, invece, legittimo per le Regioni «contenere ulteriormente la finanza locale, con effetti per così dire "peggiorativi"» indicando categorie di spese destinate ad abbattere il tetto massimo delle spese sostenibili dagli enti locali con carattere aggiuntivo e non sostitutivo rispetto all'elencazione contenuta nella legge statale (sent. n. 275): non può dirsi, infatti, che «qualsiasi interferenza regionale nella determinazione del tetto massimo di crescita della spesa pubblica sarebbe lesiva della prerogativa statale di determinare, in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, tale tetto, perché la competenza statale concorrente in materia di finanza pubblica regionale e locale, sancita dall'art. 119, secondo comma, Cost. (...), non si traduce anche in una preclusione alle Regioni di adottare norme che, nell'ambito di tali limiti di crescita, siano finalizzate ad attuare gli stessi obiettivi di contenimento» (sent. n. 275).

16.3. Autonomia finanziaria regionale e armonizzazione dei bilanci pubblici

La legge finanziaria 2006, avendo di mira la sana gestione finanziaria degli enti locali, ha previsto che gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria debbano trasmettere alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo. Tale controllo, con l'obiettivo «in una prospettiva non più statica (com'era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive», concorre, insieme al controllo sulla gestione, «alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno, che la Corte dei conti può garantire (123)» (sent. n. 179); in tal modo si viene a realizzare un quadro complessivo in cui «il controllo sulla gestione finanziaria è complementare rispetto al controllo sulla gestione amministrativa, ed è utile per soddisfare l'esigenza degli equilibri di bilancio» (sent. n. 179 e ord. n. 285).

La previsione della certificazione dei bilanci per le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, gli istituti di ricovero e cura, gli istituti zooprofilattici e le aziende ospedaliere universitarie ovvero per amministrazioni pubbliche del settore sanitario ha «il chiaro scopo di garantire un maggiore controllo su questi rilevanti e numerosi centri autonomi di spesa pubblica. Si tratta, pertanto, di un intervento normativo da ascrivere alla materia concorrente dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del

coordinamento delle finanze pubbliche. (...) Ed è sicuramente un principio fondamentale della materia quello di imporre agli enti in questione la certificazione dei bilanci» (sent. n. 121).

Sono state, inoltre, dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale della norma – considerata quale principio integrativo – che introduce un periodico monitoraggio al fine di controllare l'effettivo rispetto del limite previsto (sent. n. 169) e di quella che prevede una sanzione a carico degli enti che non rispettino il limite posto alla spesa per il personale (sent. n. 412). Analogamente le «evidenti esigenze di razionalizzazione della spesa sanitaria giustificano» l'introduzione a livello centrale di un sistema informatico di rilevamento ottico e di trasmissione telematica dei dati desumibili dalle ricette mediche e dalle confezioni dei farmaci (sent. n. 240) mentre la disciplina delle sanzioni in caso di inadempimento rientra nella competenza esclusiva statale di coordinamento informatico (sent. n. 240).

Questa ultima norma, infatti, «non impone alcun divieto di assunzioni a Regioni ed enti locali che rispettino i limiti generali di spesa per il personale. Il divieto è previsto solamente a carico degli enti che abbiano violato quei limiti generali» (sent. n. 412).

Si è ribadito, infine, che «in linea con le esigenze di tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, nonché del rispetto del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento posto dall'ultimo comma dell'art. 119 Cost., si pone il quadro di misure delineate dall'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), che spazia dal controllo sulla gestione in senso stretto, che ha ad oggetto l'azione amministrativa e serve ad assicurare che l'uso delle risorse avvenga nel modo più efficace, più economico e più efficiente, al fenomeno finanziario considerato nel suo complesso, che attiene alla allocazione delle risorse e, quindi, alla struttura ed alla gestione del bilancio» (sent. n. 179 e ord. n. 285).

In tema di giudizio di conto della Corte dei conti sulla gestione unicamente di cassa del solo Tesoriere, la Corte ha affermato che «nulla è mutato quanto al dovere di denuncia da parte dei revisori degli enti locali, essendosi semmai reso ancor più forte il collegamento tra controlli interni e giurisdizione di responsabilità», e «che, inoltre, proprio il mutato assetto dei rapporti tra i soggetti costitutivi della Repubblica, in ragione della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, al quale ha fatto seguito una rinnovata disciplina dei controlli, resasi necessaria per l'abrogazione dell'art. 103 Cost., quale conseguenza, tra le altre, dell'aumentato spazio di autonomia degli enti territoriali (artt. 114, 117 e 118 Cost.), consente di rafforzare la considerazione (...) sulla non irragionevolezza della disciplina sul giudizio di conto» (ord. n. 285).

Come la giurisprudenza aveva già rilevato (124), «il coordinamento finanziario può richiedere, per la sua stessa natura, anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo. In questa specifica materia, non può, infatti, ritenersi preclusa alla legge statale la possibilità di prevedere e disciplinare siffatti poteri, anche in forza dell'art. 118, primo comma, della Costituzione. Infatti il carattere "finalistico" dell'azione di coordinamento non solo giustifica la posizione di principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 Cost., ma anche la collocazione a livello centrale di poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento – che di per sé eccede inevitabilmente, in parte, le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali – possa essere concretamente realizzata. La giurisprudenza (...) ha, peraltro, chiarito che i poteri in questione devono essere configurati in modo consono all'esistenza di sfere di autonomia, costituzionalmente garantite, rispetto alle quali l'azione di coordinamento non può mai trasformarsi in attività di direzione o in un indebito condizionamento dell'autonomia regionale» (sent. n. 121).

È doveroso, quindi, «adottare le misure tecniche necessarie per assicurare che la certificazione dei bilanci delle istituzioni del settore sanitario avvenga con criteri e modalità idonee a garantirne l'effettività e l'efficacia, nonché al fine di consentire la comparabilità dei dati a livello nazionale; l'esercizio di tale potere è subordinato all'intesa in sede di Conferenza unificata» (sent. n. 121).

16.4. Vincoli di destinazione

La legge statale può prescrivere criteri e obiettivi (ad esempio, il contenimento della spesa pubblica), non imporre alle Regioni minutamente gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi. Ciò si risolverebbe «in un'indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. alle autonomie regionali» (sent. n. 157). Si lede l'autonomia finanziaria garantita alle Regioni qualora si imponga, quindi, «una puntuale modalità di utilizzo di risorse proprie delle Regioni, così da risolversi in una specifica prescrizione

di destinazione di dette risorse» (sent. n. 169, nonché sent. n. 95). La predeterminazione di vincoli di destinazione da parte dello Stato, al di fuori degli indirizzi e dei limiti resi necessari dal coordinamento della finanza pubblica, è pertanto illegittima (sentt. nn. 169, 157, 105, 95, 387).

«In altri termini, l'introduzione da parte dello Stato di un limite complessivo alla crescita della spesa corrente degli enti autonomi (...) non può comportare che lo Stato entri nelle scelte finanziarie, del tutto discrezionali, delle Regioni, ad esempio stabilendo vincoli che hanno ad oggetto singole voci di spesa. Nei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica (...) non possono rientrare, cioè, limiti al potere discrezionale delle Regioni di decidere come utilizzare le somme a loro disposizione, per quali tipologie di spese e di investimenti. Questo potere di scelta, in ultima analisi, include anche quello di decidere se avvalersi in tutto o in parte delle disponibilità concesse e di ritoccare al ribasso i limiti massimi, non spendendo, o spendendo meno, rispetto al tetto stabilito da parte dello Stato» (sent. n. 275).

La norma statale, nel fissare la riduzione delle indennità corrisposte ai titolari degli organi politici regionali, quindi, «pone un precetto specifico e puntuale, comprimendo l'autonomia finanziaria regionale ed eccedendo dall'ambito dei poteri statali in materia di coordinamento della finanza pubblica» (sent. n. 157). Così come la destinazione dei fondi per le finalità di potenziamento e ammodernamento tecnologico delle strutture sanitarie impone «un vincolo di destinazione sull'intero ammontare delle risorse residue, che non lascia alle Regioni alcun margine di autonomia sia per determinare le proprie scelte sia per negoziare eventuali intese con lo Stato. Tale costrizione è indebita ingerenza nell'autonomia finanziaria regionale, in quanto sottrae del tutto alle Regioni la possibilità di utilizzare, secondo propri orientamenti, le risorse disponibili in materia di edilizia sanitaria, rientrando nella potestà legislativa concorrente» (sent. n. 105).

Poneva puntuali vincoli di spesa anche il limite all'acquisto di immobili individuato nell'importo non superiore alla spesa media sostenuta per l'acquisto di immobili nel triennio precedente (sent. n. 89); illegittimi sono risultati pure i limiti al rimborso spese di viaggio in aereo a chi si reca in missione all'estero posti dal legislatore statale al personale delle Regioni e degli enti locali (sent. n. 95); analogamente illegittime sono state giudicate la riduzione delle indennità corrisposte ai titolari di organi politici regionali nella misura del 10% (sent. n. 157), nonché la concorrenza delle economie di spesa di personale del 2005 al finanziamento degli oneri contrattuali del biennio 2004-2005 (sent. n. 169).

Un preciso vincolo di destinazione era rappresentato, infine, dalla previsione che le Regioni e le Province autonome dovessero ripartire le erogazioni liberali disposte direttamente in loro favore agli enti per la tossicodipendenza indicati da fonte statale (sent. n. 387).

Non viola, invece, la autonomia finanziaria delle Regioni la mera facoltà loro riconosciuta di avvalersi dell'intermediazione dell'Alleanza degli ospedali italiani nel mondo per cedere a titolo di donazione alle strutture sanitarie del pesi in via di sviluppo o in transizione apparecchiature e materiali dimessi da aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere o organizzazioni similari (sent. n. 110).

La Corte ha, infine, ribadito che deve considerarsi inidonea a ledere le competenze regionali la mera enunciazione del proposito di destinare risorse per finalità indicate in modo ampio e generico; lesive possono, invece, eventualmente valutarsi le norme nelle quali «quel proposito si concretizza, sia per entità delle risorse sia per modalità di intervento sia, ancora, per le materie direttamente e indirettamente implicate da tali interventi» (sentt. nn. 141 e 453).

16.5. Fondi statali

Non sono, invece, qualificabili come entrate tributarie erariali le quote del 5 per mille dell'IRPEF che, a scelta del contribuente, sono attribuite ai soggetti che svolgono attività etico-sociali indicati dal contribuente medesimo. Ne consegue che queste norme non istituiscono un fondo patrimoniale statale vincolato al finanziamento di una determinata spesa pubblica nelle materie di competenza legislativa regionale (sent. n. 202).

La legittimità della destinazione di fondi a finalità specifiche, operata da leggi dello Stato, infatti, «è condizionata dalla finalizzazione dei finanziamenti ad opere o servizi di competenza statale» mentre «la finalizzazione a scopi rientranti in materia di competenza residuale delle Regioni o anche di competenza concorrente comporta la illegittimità costituzionale delle norme statali» (125) (sent. n. 105).

La Corte ha, pertanto, confermato «il proprio giudizio di illegittimità costituzionale delle norme, inserite in varie leggi finanziarie, che prevedono l'istituzione di fondi speciali in materie riservate alla competenza

residuale o concorrente delle Regioni» (sent. n. 137), sebbene la giurisprudenza non sia del tutto univoca (E. Buglione).

Mediante «disposizioni che non trovano la loro fonte legittimatrice in alcuna delle materie di competenza esclusiva dello Stato» sono illegittime anche le «prestazioni direttamente fruibili da privati, mediante una garanzia di ultima istanza, per consentire ai meno abbienti – e specificamente ai giovani che non sono in possesso di un contratto di lavoro a tempo indeterminato – di coprire, al di là delle usuali garanzie ipotecarie, l'intero prezzo dell'immobile da acquistare: non è ammissibile, secondo la Corte, la costituzione di un fondo speciale che – in violazione tuttavia della competenza legislativa regionale – «preveda supporto a determinate categorie di persone» (sent. n. 137).

La lesione dell'autonomia regionale deriva dal vincolo in sé che comprime in modo illegittimo le scelte programmatiche delle Regioni. Non è necessario che il vincolo determini una sottrazione delle risorse delle Regioni.

Per tali ragioni è stato colpito da declaratoria di illegittimità il fondo che impegnava per finalità specifiche le risorse residuanti dal completamento del programma di investimenti di edilizia sanitaria, materia riconducibile a due ambiti di competenza concorrente (governo del territorio e tutela della salute) nonostante non venissero intaccate le quote regionali (sent. n. 105).

La Regione non avrebbe interesse, tuttavia, ad impugnare la norma che ha semplicemente istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri tre fondi, rispettivamente destinati alle politiche della famiglia, alle politiche giovanili e alle politiche relative ai diritti e alle pari opportunità (sent. n. 453).

Legittima, invece, – in quanto rientrante nella materia di competenza esclusiva statale della previdenza sociale – è stata l'istituzione di un fondo per la concessione di un assegno per ogni figlio nato o adottato nel 2005 o per ogni figlio secondo o ulteriore nato nel 2006 per determinati nuclei familiari (sent. n. 141).

17. Competenze e autonomie speciali

Nel 2007 molte sono state le questioni relative alle specialità, spesso in riferimento a parametri statutari, sovente in relazione alla clausola di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

17.1. Competenze previste dagli statuti

«Bisogna ricordare che allorché si tratta di Regioni a statuto speciale o di Province autonome, gli statuti, nell'attribuire competenze legislative a detti enti distinguono le materie oggetto di una potestà legislativa primaria, in osservanza soltanto i principi generali dell'ordinamento e le norme fondamentali di riforma economica e sociale dalle materie oggetto di una potestà legislativa concorrente. Tutto ciò che gli statuti non riservano all'ente di autonomia resta attribuito alla competenza dello Stato, salvo quanto stabilito dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001» (sent. n. 378).

Il settore della gestione dei rifiuti, in Sardegna, alla luce dello statuto, inerisce materia di «igiene e sanità pubblica», in cui la Regione ha potestà legislativa concorrente (sent. n. 12), mentre per la Provincia autonoma di Trento – non previsto dallo statuto e non riconducibile alla nozione statutaria di «urbanistica e piani regolatori», ovvero di «igiene e sanità» – ricade nella competenza esclusiva in materia di «ambiente ed ecosistema» dello Stato (sent. n. 378).

La competenza esclusiva statale, comunque, «non esclude che lo Stato possa anche attribuire alla Provincia funzioni al riguardo» (sent. n. 378): non solo, infatti, già il decreto legislativo 1998, n. 112 ma anche le norme statali di attuazione di direttive comunitarie attribuivano alle Regioni le competenze concernenti la gestione dei rifiuti.

La norma della Provincia autonoma, tuttavia, che crea un regime alternativo a quello predisposto dallo Stato in attuazione di direttive comunitarie, in ordine all'uso delle discariche esistenti, alla costruzione di nuovi impianti, al trasporto dei rifiuti, all'utilizzo di altre forme di smaltimento ed alla modifica dei bacini di conferimento, prevedendo il potere della Giunta provinciale di disporre o autorizzare il potenziamento o l'ampliamento delle discariche esistenti, è stata giudicata illegittima. Mentre non presenta profili di lesività la previsione che, nell'ipotesi del rinvenimento di una discarica o di uno stoccaggio di rifiuti abusivi, si possa procedere alla bonifica del sito «nel senso che per le operazioni di messa in sicurezza si procede soltanto alla «movimentazione» in sito dei rifiuti, e non alla loro «raccolta e trasporto»» (sent. n. 378).

La Corte già più volte è intervenuta sui limiti imposti dalla legislazione regionale allo smaltimento dei rifiuti di provenienza extraregionale, pervenendo sostanzialmente ad una duplice soluzione in relazione alla tipologia dei rifiuti in questione: il divieto di smaltimento dei rifiuti di produzione extraregionale è applicabile ai rifiuti urbani non pericolosi; mentre si è, d'altro canto, affermato che il principio dell'autosufficienza locale non può valere per quelli speciali e quelli pericolosi (126) per i quali non è possibile prevenire in modo attendibile la dimensione quantitativa e qualitativa del materiale da smaltire e che talvolta necessitano lo smaltimento in strutture specializzate (127).

«In altri termini il requisito della "specializzazione" precede quello della "prossimità", posto che solo dopo aver determinato la tipologia dei rifiuti può aversi un quadro della dislocazione degli impianti che trattano del loro smaltimento nel territorio nazionale» (sent. n. 12).

La disposizione sarda, quindi, che operava una «indiscriminata assimilazione» di ogni genere di rifiuto di origine extraregionale, vietandone globalmente l'ingresso nel territorio regionale, anche se finalizzato allo smaltimento di rifiuti speciali pericolosi, è quindi viziata di incostituzionalità (sent. n. 12).

La competenza primaria della Provincia autonoma nella materia di «parchi e protezione della flora e della fauna» non consente, inoltre, alle norme provinciali di assegnare il potere di "designazione" dei siti come zone speciali di conservazione unicamente dalla Giunta provinciale: per rispettare i principi generali dell'ordinamento, nonché le norme fondamentali di riforma economica e sociale invocati dallo Stato deve, invece, essere effettuata dallo Stato d'intesa con la Provincia autonoma (sent. n. 378).

Tra le norme fondamentali di riforma economico-sociale non possono certo annoverarsi limiti puntuali a specifiche voci (sent. n. 273): ad esempio criteri e limiti fissati dallo Stato per assunzioni a tempo indeterminato nelle camere di commercio, quando l'ordinamento delle camere di commercio con le relative funzioni amministrative siano di competenza legislativa esclusiva della Regione (sent. n. 273).

Il principio di autonomia degli enti locali, deducibile dall'art. 5 della Costituzione, limita le stesse potestà legislative esclusive della Regione, in quanto "principio generale dell'ordinamento giuridico della Repubblica", in forza del quale tutte le Regioni debbono riconoscere e promuovere le autonomie locali (128). Peraltro, tutto ciò deve avvenire in riferimento anche alle specifiche attribuzioni costituzionali o statutarie delle diverse Regioni (sent. n. 286).

Si è ribadito (129) in particolare che «va esclusa, anzitutto, l'applicabilità, nelle regioni a statuto speciale, come in quelle ordinarie, dei principi della legge statale (legge n. 145 del 2002) concernenti il regime dei dirigenti nelle amministrazioni dello Stato» (sent. n. 104).

Per quanto riguarda la sanità, il settore concernente i tempi di attesa con riguardo all'attività di erogazione delle prestazioni di assistenza sanitaria rientra nella materia dell'assistenza sanitaria per statuto di competenza delle Province autonome con specifici poteri di verifica su tutta l'attività svolta dalle Aziende Unità sanitarie locali e dalle Aziende ospedaliere ed in genere dalle strutture di sanità pubblica (sent. n. 80). Relativamente alla Regione Siciliana si è ribadito che la potestà legislativa regionale in materia di «sanità pubblica» si esercita «entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato», coincidendo l'ampiezza di tale competenza con quella delle Regioni a statuto ordinario in materia di «tutela della salute», con la conseguenza che i «principi generali» della materia ai quali deve attenersi la legislazione siciliana corrispondono ai «principi fondamentali» che, nella stessa materia, vincolano le Regioni a statuto ordinario (130) (sent. n. 430).

La Corte, in specifico riferimento alla potestà legislativa esclusiva della Regione siciliana in tema di ineleggibilità ed incompatibilità dei consiglieri degli enti locali prevista dallo statuto, ha in molte occasioni affermato che discipline legislative differenziate possono essere ammissibili «in presenza di situazioni concernenti categorie di soggetti, le quali siano esclusive per la Sicilia ovvero si presentino diverse, messe a raffronto con quelle proprie delle stesse categorie di soggetti nel restante territorio nazionale ed in ogni caso per motivi adeguati e ragionevoli, e finalizzati alla tutela di un interesse generale»: la previsione siciliana, definendo alcune ipotesi di incompatibilità per lite pendente, «appare ragionevolmente giustificata dalle peculiari condizioni dell'amministrazione locale siciliana, caratterizzata da fenomeni particolarmente gravi di pressione della criminalità organizzata sulle amministrazioni pubbliche e dal numero e gravità di episodi di illegalità amministrativa riscontrati in tale ambito. Ciò spiega e giustifica la volontà del legislatore siciliano di predisporre strumenti idonei a garantire maggiormente il regolare ed imparziale funzionamento degli organi consiliari» (sent. n. 288).

Le competenze riconosciute alla Provincia autonoma di Bolzano in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto non sono lese dalle norme statali che investono direttamente la responsabilità amministrativa, la cui disciplina è materia di competenza dello Stato e non rientra tra le attribuzioni provinciali. Tale potestà «se può esplicarsi nel senso di disciplinare il rapporto di impiego o di

servizio dei propri dipendenti, prevedendo obblighi la cui violazione comporti responsabilità amministrativa, non può tuttavia incidere sul regime di quest'ultima» (131) (sent. n. 184).

Lo Statuto della Regione Trentino-Alto Adige e la relativa disciplina di attuazione svolgono esclusivamente la funzione di regolare «l'assetto organizzativo» del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento e della sezione autonoma di Bolzano, facendone oggetto di «una competenza riservata e separata» della Provincia (132) (sent. n. 201). La previsione provinciale sul potere spettante alla Provincia autonoma di designazione di due dei suoi giudici del Tribunale regionale amministrativo con sede in Trento peraltro non è idonea ad incidere sui criteri generali di individuazione della competenza territoriale degli organi decentrati di giustizia amministrativa (sent. n. 239).

La legge regionale che prevede che la scuola, le università e gli enti di formazione espletino le attività del sistema dei servizi in materia di lavoro «previo accreditamento rilasciato dalla Giunta regionale», da un lato, costituiscono esercizio del potere della Regione di emanare norme attuative e integrative in materia di istruzione e in materia di lavoro come previsto dallo statuto, dall'altro, non contrastano con quanto stabilito dall'art. 33, sesto comma, della Costituzione (sent. n. 21).

Va aggiunto che la specialità dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia comporta l'ingresso in campo di un titolo di legittimazione più ampio, posto che gli interventi legislativi in materia di «urbanistica» (133) non soggiacciono all'osservanza dei principi fondamentali sanciti dalla legge statale, ma ai soli limiti statutari (sent. n. 303): la Regione è libera, per il profilo dell'inquinamento elettromagnetico, «di strutturare in forme differenti la fase di pianificazione concernente l'insediamento urbanistico e territoriale degli impianti. Ne segue che l'articolazione prescelta dalla legge regionale che, in luogo del regolamento comunale previsto dalla legge statale, ruota intorno al Piano urbanistico esecutivo del Comune, non eccede, sotto tale angolatura, la sfera di competenza legislativa regionale in materia urbanistica. Parimenti, la legge regionale può svolgere un'attività pianificatoria che avvolga l'intero territorio, in luogo di limitarsi alla predisposizione di specifici divieti di localizzazione. Il solo limite, insuperabile, che l'intervento di pianificazione regionale può incontrare, purché rispettoso dei valori soglia selezionati dalla normativa dello Stato, va infatti rinvenuto nel divieto di «impedire od ostacolare ingiustificatamente l'insediamento» degli impianti» (134) (sent. n. 303).

La Corte aveva già interpretato l'art. 11 della legge n. 131 del 2003 nel senso che esso conferma che «per tutte le competenze legislative aventi fondamento nello statuto speciale, il principio del parallelismo fra funzioni legislative e funzioni amministrative conserva la sua validità» (135) (sent. n. 328).

17.2. Clausola di salvaguardia e clausola di maggior favore

Si è nuovamente escluso che la lesione delle competenze speciali sia impedita da clausola di salvaguardia troppo generica come quella contenuta nella finanziaria 2006 che prevedeva che «Le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti»: «in tale disposizione non risulta neppure precisato quali norme della legge finanziaria in questione dovrebbero considerarsi non applicabili alle ricorrenti per incompatibilità con gli statuti speciali e quali, invece, dovrebbero ritenersi applicabili» (136) (sent. n. 95), rispetto a norme del medesimo testo di legge che risultano formulate in termini inequivoci come riferite a tutte le Regioni (sent. n. 162), nel contesto di una legge recante numerose disposizioni, concernenti materie ed oggetti diversi (sent. n. 165). L'eccessiva vaghezza della loro formulazione, aggravata dalla complessa struttura delle annuali leggi finanziarie, per il loro riferirsi ad una serie eterogenea di disposizioni comprese nello stesso atto legislativo (sent. n. 240), frutto della prassi invalsa negli ultimi anni, non può valere ad escludere le autonomie speciali dall'applicazione delle norme contenute nelle suddette leggi (sentt. nn. 105, 179, 443).

Analogamente si è sostenuto in relazione alla «clausola di salvaguardia» contenuta nel cosiddetto Decreto Bersani (sent. n. 430).

A prescindere dalla sua genericità, «la citata clausola di salvaguardia delle autonomie speciali presuppone l'applicabilità delle norme statutarie» (sent. n. 94).

Al contrario vanta un «contenuto puntuale in ordine al relativo ambito applicativo» (137) la clausola di salvaguardia secondo la quale «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano adeguano la propria legislazione secondo le disposizioni contenute negli statuti e nelle relative norme di attuazione». A tale fine, pertanto, opera il meccanismo prefigurato dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, secondo il quale l'emanazione di nuove norme statali non determina una diretta abrogazione di leggi

provinciali preesistenti, ma solo un obbligo di adeguamento entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto legislativo statale nella *Gazzetta Ufficiale* o nel più ampio termine da esso stabilito. Il mancato adempimento di siffatto obbligo può essere fatto valere dal Governo con ricorso contro le leggi provinciali non adeguate (138) (sent. n. 401).

Molti sono stati i casi in cui, invece, rilevava l'applicazione della clausola di maggior favore prevista dall'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001.

La Corte ha affermato che, in virtù di tale clausola, la competenza legislativa concorrente dell'ordinamento della comunicazione si estende, non solo alla Provincia di Bolzano e alla Regione Valle d'Aosta (139), ma anche alla Regione Friuli-Venezia Giulia (sent. n. 303). Ne discende l'assoggettamento della legislazione friulana in materia alla normativa trasversale posta in essere dallo Stato a titolo di tutela della concorrenza (140): a giudizio della Corte non costituiscono un ostacolo effettivo alla funzionalità della rete di comunicazione elettronica né il previsto procedimento per l'autorizzazione all'installazione né il divieto di localizzare gli impianti nelle zone interessate dai biotopi (sent. n. 303).

In ragione dell'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001, inoltre, la «riconduzione delle attribuzioni in materia sanitaria delle Province all'art. 117, terzo comma, Cost. implica l'assoggettamento delle stesse ai limiti, espressi od impliciti, contenuti nel nuovo Titolo V, e, in particolare, all'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», alla quale va ricondotta la previsione del divieto di sospensione delle attività di prenotazione delle prestazioni sanitarie (sent. n. 162). D'altra parte, la competenza di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. in tema di tutela della salute è più favorevole rispetto a quanto previsto anche nello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di «igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera» (sentt. nn. 98 e 110): vertendosi in materia di legislazione concorrente, lo Stato è legittimato a porre principi fondamentali, come tali vincolanti per le Regioni e per le Province autonome, tra i quali, per il perseguimento delle finalità di razionalizzazione degli acquisti e di contenimento della spesa sanitaria, condizionare l'acquisto, l'utilizzazione o la dispensa dei dispositivi medici, nell'ambito del Servizio sanitario e l'inserimento degli stessi nel repertorio nazionale (sent. n. 162, ma v. anche sent. n. 50).

In tutti gli altri casi la clausola non ha trovato applicazione, almeno non nella direzione proposta dalla parte regionale.

La Provincia di Bolzano, in particolare, impugnando la previsione istitutiva del Fondo per un assegno in favore dei nuovi nati, ha sostenuto senza soddisfazione che l'art. 10 citato avrebbe escluso la riconducibilità dell'intervento alla materia della «previdenza sociale» di competenza statale in favore della materia della «assistenza e beneficenza pubblica», che lo statuto riserva alla sua potestà legislativa esclusiva (sent. n. 141).

Più ampie forme di autonomia non potrebbero derivare alla Regione Sicilia dall'applicazione dell'art. 10 in materia di ambiente sebbene le competenze previste dallo statuto riguardino importanti settori che afferiscono all'ambiente, senza esaurirlo (sent. n. 380).

A fronte di una competenza esclusiva dello Stato si può, infatti, escludere che «possano derivare dall'assimilazione alle Regioni a statuto ordinario poteri più ampi di quelli ad essa attribuiti dallo statuto»: in materia di beni culturali (141), di competenza statutaria della Provincia autonoma di Bolzano, si sono quindi dichiarate illegittime la norma sulla prelazione c.d. artistica, che in riferimento al leasing finanziario limitava la prelazione al primo trasferimento, perché la tutela del bene culturale «va garantita mantenendo l'amministrazione provinciale in grado di intervenire, con l'eventuale esercizio della prelazione, anche nel momento conclusivo della vicenda contrattuale» nonché la norma che non estendeva l'obbligo di denuncia del trasferimento dei beni culturali (142) alla disciplina della prelazione nel rapporto c.d. di lease-back (sent. n. 221).

Ancora una volta, infine, è stata dichiarata inammissibile la questione relativa all'applicabilità del quarto comma dell'art. 123 Cost. anche ad una Regione ad autonomia speciale unicamente in forza dell'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001 (143), il quale farebbe riferimento alle condizioni di maggior autonomia anche degli enti locali: la Corte aveva già affermato che «gli spazi di maggiore autonomia introdotti dalla riforma del titolo V della Costituzione debbono essere apprezzati con esclusivo riguardo alle competenze regionali, e non già a quelle relative agli enti locali» (sent. n. 328).

Si è avuto modo di affermare nuovamente che, con specifico riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., la competenza primaria attribuita alle Regioni a statuto differenziato in materia di ordinamento degli enti locali «non è intaccata dalla riforma del titolo V, parte seconda della Costituzione, ma sopravvive, quanto meno, nello stesso ambito e negli stessi limiti definiti dagli statuti» (144) (sent. n. 328). Esiste peraltro potestà legislativa primaria in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» (sent. n. 373).

La legge cost. n. 2 del 1993 ha innovato in modo rilevante il dettato dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, trasformando la competenza legislativa regionale in tema di ordinamento degli enti locali da concorrente in esclusiva. Inoltre, in sede di attuazione è stato chiarito che, nell'ambito di tale competenza, la Regione «fissa i principi dell'ordinamento locale e ne determina le funzioni» (145).

La Corte, nella sua giurisprudenza relativa a leggi regionali in tema di funzioni degli enti locali, ha ammesso che il legislatore regionale possa (nei differenziati ambiti lasciati dalle disposizioni costituzionali o statutarie), in presenza di esigenze di carattere generale, articolare diversamente i poteri di amministrazione locale, con il limite della permanenza di almeno una sfera adeguata di funzioni (146). Ciò non toglie che l'art. 5 Cost. certamente impegni la Repubblica «e anche quindi le Regioni ad autonomia speciale, a riconoscere e a promuovere le autonomie»: si è ritenuto che «le leggi regionali possono bensì regolare» l'autonomia degli enti locali, «ma non mai comprimere fino a negarla» e che sia doveroso il «coinvolgimento degli enti locali infraregionali alle determinazioni regionali di ordinamento», in considerazione «dell'originaria posizione di autonomia ad essi riconosciuta» (sent. n. 328).

In conclusione, quindi, la legislazione della Regione Friuli-Venezia Giulia in tema di enti locali non è vincolata all'osservanza delle singole disposizioni del testo unico degli enti locali, ma deve rispettare il principio autonomistico o – meglio ancora – tramite le sue autonome determinazioni deve «favorire la piena realizzazione dell'autonomia degli enti locali: il mancato riferimento, da parte del legislatore regionale, alle funzioni proprie delle Province non implica il disconoscimento dell'esistenza di un nucleo di funzioni intimamente connesso al riconoscimento del principio di autonomia degli enti locali.

La Corte ha aggiunto, tuttavia, che non esistono «competenze storicamente consolidate dei vari enti locali (addirittura imm modificabili da parte sia del legislatore statale che di quello regionale)»: sebbene non abbia escluso la utilità del criterio storico «per la ricostruzione del concetto di autonomia provinciale e comunale», la Corte ne ha tuttavia circoscritto l'utilizzabilità «a quel nucleo fondamentale delle libertà locali che emerge da una lunga tradizione e dallo svolgimento che esso ebbe durante il regime democratico» (147) (sent. n. 328).

Deve pertanto concludersi che, ai fini della verifica del rispetto dell'autonomia degli enti locali, ciò che rileva non è la disciplina di un particolare settore o di uno specifico istituto, ma la complessiva configurazione da parte della legislazione regionale del ruolo della Provincia in termini effettivamente adeguati alla sua natura di ente locale necessario di secondo livello: valutazione, che può essere operata solo avendo riguardo al complesso della legislazione sull'amministrazione locale per accertare la sua coerenza con il principio di autonomia (sent. n. 286).

Si è ribadito che le norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica costituiscono limiti alla potestà legislativa della Regione Sicilia (148) anche nella competenza esclusiva nella materia di «regime degli enti locali» (sent. n. 189).

I principi fissati dalla legge statale in materia di rapporto di impiego alle dipendenze di Regioni ed enti locali (sent. n. 95) costituiscono tipici limiti di diritto privato, che si impongono anche alle Regioni a statuto speciale (149) (sent. n. 189): in particolare, il principio della regolazione mediante contratti collettivi del trattamento economico dei dipendenti pubblici il cui rapporto di lavoro è stato «privatizzato» (150) ha reso illegittime le disposizioni legislative regionali che determinavano il trattamento economico dei dipendenti degli enti locali addetti agli uffici stampa delle amministrazioni di appartenenza (sent. n. 189).

17.4. Autonomia finanziaria

Le norme sul cosiddetto patto di stabilità interno per gli enti territoriali, contenute negli ultimi anni in tutte le leggi finanziarie dello Stato - che stabiliscono limiti alla crescita della spesa complessiva e ai pagamenti degli enti territoriali, relativamente sia alle spese correnti, sia a quelle in conto capitale, ivi comprese le spese di personale - proponendosi l'obiettivo di coinvolgere anche Regioni ed enti locali nelle misure dirette ad assicurare il rispetto dei vincoli anche di origine comunitaria in ordine al disavanzo

pubblico, devono ritenersi applicabili anche alle autonomie speciali, in considerazione dell'obbligo generale di partecipazione di tutte le Regioni all'azione di risanamento della finanza pubblica (151) (sent. n. 82).

Un tale obbligo, però, deve essere temperato e coordinato con la speciale autonomia in materia finanziaria di cui godono le predette Regioni, in forza dei loro statuti. In tale prospettiva, la Corte ha ribadito (152) che la previsione normativa del metodo dell'accordo tra le Regioni a statuto speciale e il Ministero dell'economia e delle finanze, per la determinazione delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, deve considerarsi un'espressione della descritta autonomia finanziaria e del temperamento di tale principio con quello del rispetto dei limiti alla spesa imposti dal cosiddetto patto di stabilità (sent. n. 162).

Nel prevedere espressamente che le disposizioni stabilite per le regioni a statuto ordinario si applichino alle specialità solo nel caso di mancato raggiungimento di accordi, si è inteso indicare «chiaramente che l'obiettivo di contenimento delle spese per il personale deve essere realizzato dagli enti ad autonomia speciale in via prioritaria mediante lo strumento degli accordi da esso stesso previsto. Per esplicita previsione è, quindi, applicabile in via sussidiaria e transitoria solo qualora gli accordi medesimi non siano raggiunti» (sent. n. 169, nonché sent. n. 162).

Gli statuti, infatti, non attribuiscono agli enti ad autonomia speciale competenze legislative che possano essere lese da principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica attinenti alla spesa (sent. n. 169).

Tra questi ultimi «non possono rientrare, tuttavia, limiti al potere discrezionale delle Regioni di decidere come utilizzare le somme a loro disposizione, per quali tipologie di spese e di investimenti. Questo potere di scelta, in ultima analisi, include anche quello di decidere se avvalersi in tutto o in parte delle disponibilità concesse e di ritoccare al ribasso i limiti massimi, non spendendo, o spendendo meno, rispetto al tetto stabilito da parte dello Stato. Tale principio, per quanto attiene alle Regioni a statuto speciale, esplica la sua efficacia anche nella materia della finanza locale, la quale, per la Regione sarda, è devoluta alla competenza legislativa esclusiva della Regione in forza del relativo statuto speciale. In ossequio a siffatta attribuzione di competenza, deve ritenersi consentito alle Regioni di porre limiti ulteriori alla spesa pubblica degli enti locali, anche attraverso la previsione di un tetto massimo più basso di quello nazionale» (sent. n. 275).

La possibilità data dall'art. 7 della legge n. 131 del 2003 alle Regioni a statuto speciale di «adottare particolari discipline nel rispetto delle suddette finalità», non pone in nessun caso in discussione la finalità di uno strumento, quale il controllo sulla gestione delle risorse collettive, affidato alla Corte dei conti, in veste di organo terzo a servizio della Repubblica, che garantisca il rispetto dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva: esigenze di tutela dell'unità economica della Repubblica e di coordinamento della finanza pubblica, in funzione collaborativa, giustificano la tempestiva segnalazione agli Enti interessati di situazioni inerenti agli equilibri di bilancio, per l'adozione delle necessarie misure correttive (sent. n. 179, cfr. sent. n. 88).

Inoltre il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira (153): ne discende che il consistente incremento dei corrispettivi delle prestazioni lavorative eccedenti la durata ordinaria con un rilevante aumento di spesa anche per la Provincia è illegittimo perché non indicava né l'ammontare della nuova e maggiore spesa né i mezzi per farvi fronte (sent. n. 359).

Per la Regione Sicilia, infine, agli oneri derivanti alle Camere di commercio si provvede mediante somme da prelevarsi dagli stanziamenti di spesa del bilancio statale, secondo una apposita disciplina (sent. n. 159).

18. Art. 132.

La Corte è, infine, intervenuta sulla «migrazione» (A. D'Atena) dei comuni di regioni ordinarie nei territori regionali speciali. Le Regioni speciali, nel tentativo di arginare tale fenomeno, hanno sostenuto che il procedimento di aggregazione previsto dall'art. 132 non possa applicarsi anche a loro senza ricorrere alla revisione dello statuto speciale che identifica i territori delle regioni. Dato che la costituzionalizzazione del rispettivo territorio, tuttavia, non può considerarsi prerogativa delle autonomie speciali ma discende da una lettura *territoriale* dell'art. 131 (A. D'Atena, M. Malo) non può ammettersi deroga per le specialità alle garanzie procedurali previste dall'art. 132.

La Corte, infatti, ritiene che l'art. 132, primo e secondo comma, Cost. si riferisca «pacificamente a tutte le Regioni (quelle indicate nel precedente art. 131), mediante l'individuazione di procedure che coinvolgono tutti i diversi organi e soggetti indicati dalle norme costituzionali come attori necessari nei differenziati procedimenti ivi configurati (enti locali e relative popolazioni, Consigli regionali, Parlamento). Ciò, mentre evidentemente nessuna procedura normativa interna ad un singolo ordinamento regionale potrebbe produrre effetti su due diversi enti regionali» (sent. n. 66).

Il secondo comma dell'art. 132 della Costituzione «mira a garantire un ruolo significativo alle popolazioni locali, nel complesso rapporto fra interessi locali, regionali e nazionali nei processi di distacco-aggregazione di un comune da una Regione ad un'altra, con conseguente ridisegno del territorio delle Regioni. La stessa parziale modificazione di questo comma ad opera della legge cost. n. 3 del 2001 ha ancora meglio messo in evidenza, nella fase iniziale del procedimento configurato, il ruolo fondamentale della popolazione del singolo ente locale interessato dal distacco-aggregazione» e del suo diritto di autodeterminazione (154).

Proprio la recente modifica costituzionale ha ulteriormente chiarito - ad avviso della Corte - che «il soggetto interessato in questa fase del tutto "prodromica" del procedimento è la sola collettività locale appartenente al Comune interessato dalla proposta di distacco-aggregazione» (sent. n. 66).

NOTE

(1) Percentuali fornite dalla Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2007 pubblicata in occasione dell'incontro del Presidente Franco Bile, Palazzo della Consulta, 14 febbraio 2008.

(2) V. sentenza n. 351 del 2003; ordinanze nn. 410, 358 e 349 del 2006.

(3) Cfr. fra le altre, sentenze nn. 370 e 216 del 2006, 345 del 2004, 53 del 2000, 266 del 2001 e 251 del 1995; ex plurimis ordd. nn. 41 del 2007, 477 del 2005 e 428 del 2005, 244 del 2004, 160 del 2004 e n. 168 del 2003, 578 del 2000 e 524 del 2000.

(4) V. sentenze n. 42 del 2004, n. 135 del 1997, n. 295 del 1993, n. 355 del 1992, n. 548 del 1989 e ordinanza n. 266 del 1995.

(5) V. sentenza n. 383 del 2005.

(6) V. sentenza n. 82 del 1958.

(7) V. sentenza n. 204 del 2005.

(8) V. fra le molte, le sentenze n. 74 del 2001, n. 20 del 2000, n. 382 del 1999.

(9) V. sentenza n. 533 del 2002.

(10) V. sentenze nn. 216 del 2006 e 50 del 2005.

(11) V. sentenze nn. 139 e 364 del 2006, 450 del 2005 e 384 del 1999.

(12) V. sentenza n. 412 del 2004.

(13) V. sentenza n. 246 del 2006.

(14) V. sentenze nn. 312 e 89 del 2006, 386 del 2005, 154 del 2004 e 76 del 2001.

(15) V. sentenza n. 190 del 2006.

(16) V. sentenza n. 411 del 2006, ordinanza n. 251 del 2002.

(17) V. sentenze nn. 106 del 2005 e 338 del 2003.

(18) V. sentenze nn. 326, 276 e 29 del 2003, 27 del 1999, 357 del 1996, 432 del 1994, 175 e 99 del 1991, 285 del 1990, 70 del 1985, 183 e 98 del 1981, 289 del 1974.

(19) V. sentenza n. 27 del 2006.

(20) V. sentenza n. 771 del 1988.

(21) V. sentenza n. 89 del 2006.

(22) V. sentenze nn. 187 del 1984 e 111 del 1976.

(23) V. sentenze nn. 449 del 2006, 424 del 2004 e 533 del 2002.

(24) V. tra le molte, sentenze nn. 383 del 2005; 287 e 272 del 2004.

(25) V. sentenze nn. 214 del 2006 e 378 del 2005.

(26) V. ordinanza n. 137 del 2004.

(27) V. sentenze n. 78 del 2007, n. 58 del 1995, n. 257 del 1994, n. 138 del 1993; ordinanza n. 501 del 2000).

(28) V. sentenze nn. 116 del 2006; 383 del 2005; 287, 196, e 4 del 2004; 274 del 2003.

(29) V. *ex plurimis*, le sentenze n. 72 del 2005, n. 137 del 1998, n. 211 del 1994, n. 153 del 1986.

(30) V. sentenze nn. 440 del 2006 e 207 del 2001.

- (31) V. sentenze nn. 417 del 2005 e 196 del 2004.
- (32) V. sentenze nn. 202 del 2005, 65 del 2005, 8 del 2004 e 213 del 2003.
- (33) V., ad esempio, le sentenze nn. 305 del 1994 e 115 del 1993.
- (34) V. sentenze nn. 246 del 2006, 286 del 2004 e 337 del 2001.
- (35) V. ex plurimis, sentenze n. 29 del 2006 e n. 176 del 2004.
- (36) V. ex plurimis, sentenze n. 139 e 233 del 2006; n. 450 del 2005.
- (37) V. sentenza n. 3 del 2006.
- (38) V. sentenze nn. 51, 139, 246 del 2006, nn. 336 462 del 2005.
- (39) V. fra le molte, sentenze n. 253 del 2006, n. 59 del 2006, n. 300 del 2005.
- (40) V. sentenza n. 417 del 2005.
- (41) V. sentenze nn. 379, 378 e 372 del 2004.
- (42) V. sentenza n. 274 del 2003.
- (43) V. sentenze nn. 221 del 2006, 276, 163 e 76 del 2001, e 382 del 1998.
- (44) V. sentenze nn. 306 del 2002 e 81 del 1975.
- (45) V. sentenze nn. 196 del 2003, 2 e 372 del 2004.
- (46) V. sentenze nn. 383, 285, 270 e 242 del 2005, 6 del 2004, 303 del 2003.
- (47) V., ex plurimis, nn. 133 del 2006, 31 del 2005 e 196 del 2004, 437 del 2001.
- (48) V. sentenze nn. 50 e 219 del 2005.
- (49) V. soprattutto sentenza n. 214 del 2006; ma anche sentenze nn. 425, 406, 213 del 2006.
- (50) V. sentenza n. 231 del 2005.
- (51) V. sentenza n. 31 del 2006.
- (52) V. sentenze nn. 423 e 6 del 2004.
- (53) V. sentenze nn. 27 del 2004, 308 del 2003 e 116 del 1994.
- (54) V. sentenza n. 179 del 2001.
- (55) V. sentenze nn. 450 e 411 del 2006.
- (56) V. sentenze nn. 319 e 30 del 2005.
- (57) V. sentenze nn. 285 del 2005; 449 del 2006.
- (58) V., ex plurimis, sentenze nn. 133 del 2006 e 231 del 2005.
- (59) V. sentenza n. 486 del 1995.
- (60) V. sentenza n. 451 del 2006.
- (61) V., ex plurimis, sentenze nn. 31 del 2005 e 423 del 2004.
- (62) V. sentenza n. 1 del 2004.
- (63) V. sentenza n. 162 del 2005.
- (64) V. sentenza n. 228 del 2004.
- (65) V. sentenza n. 80 del 2006.
- (66) V. sentenza n. 303 del 2003.
- (67) V. sentenza n. 465 del 1991.
- (68) V. sentenza nn 14 del 2004; v., altresì, sentenze nn. 29 del 2006; 336 del 2005 e 272 del 2004.
- (69) V. sentenze nn. 80 del 2006; 242 e 175 del 2005.
- (70) V. sentenza n. 345 del 2004.
- (71) V. sentenza n. 482 del 1995.
- (72) V. sentenza n. 29 del 2006.
- (73) V. sentenza n. 80 del 2006.
- (74) V. sentenze n. 175 del 2005.
- (75) V. sentenza n. 30 del 2006.
- (76) V. sentenze nn. 234 e 50 del 2005; 282 del 2004; 352 del 2001; 82 del 1998.
- (77) V. sentenze nn. 383 e 285 del 2005.
- (78) V. sentenza n. 120 del 2005.
- (79) V. sentenze nn. 384 del 2005 e 12 del 2004.
- (80) V. sentenze nn. 88 del 2003 e 134 del 2006.
- (81) V. sentenze nn. 32 del 2006, 336, 232, 214, 62 del 2005, 259 del 2004, 507 e 54 del 2000, 382 del 1999, 273 del 1998.
- (82) V. sentenze nn. 151 del 1986 e 210 del 1987.
- (83) V., tra molte, le sentenze nn. 183 del 2006, 407 del 2002.
- (84) V. sentenza n. 65 del 2005.

- (85) V. sentenza n. 232 del 2005.
- (86) V. sentenza n. 181 del 2006.
- (87) V. sentenza n. 355 del 1994.
- (88) V. ex plurimis, sentenze nn. 447 del 2006 e 482 del 1995.
- (89) V. ex plurimis, sentenze nn. 50, 219 e 384 del 2005.
- (90) V. sentenze nn. 449, 424, 423 e 153 del 2006.
- (91) V. sentenza n. 355 del 2005.
- (92) V. sentenze nn. 422 del 2006, 270 del 2005.
- (93) V. sentenze nn. 134 del 2006 e 270 del 2005.
- (94) V. sentenza n. 282 del 2002.
- (95) V. sentenza n. 111 del 2005.
- (96) V. sentenza n. 36 del 2005.
- (97) V. sentenza n. 509 del 2000.
- (98) V. sentenze n. 134 del 2006 e n. 88 del 2003.
- (99) V. sentenza n. 181 del 2006.
- (100) V. sentenze nn. 89 del 2000 e 437 del 2005.
- (101) V. sentenze nn. 448 e 87 del 2006; 275 e 27 del 2003.
- (102) V. sentenza n. 416 del 1995.
- (103) V. sentenza n. 303 del 2003; e nn. 383 e 336 del 2005.
- (104) V. sentenza n. 206 del 2001.
- (105) V. sentenza n. 274 del 2003.
- (106) V. sentenza n. 328 del 2006.
- (107) V. sentenza n. 1 del 2004 ed ordinanza n. 99 e sentenze nn. 165 e n. 199 del 2006.
- (108) V. sentenze nn. 80 e n. 29 del 2006, 222 del 2005.
- (109) V. sentenze nn. 90, 89 e 233 del 2006, 380 del 2004 e 274 del 2003.
- (110) V. sentenze nn. 328 e 181 del 2006, 270 del 2005, 510 del 2002.
- (111) V. sentenza n. 27 del 1996.
- (112) V. sentenza n. 221 del 1975.
- (113) V. sentenze nn. 334 e 135 del 2004; 299 e 176 del 2000.
- (114) V. sentenza n. 213 del 2006.
- (115) V. sentenza 376 del 2002.
- (116) V. sentenze nn. 472 del 1992, 42 del 1989 e 179 del 1987.
- (117) V. sentenza n. 37 del 2004.
- (118) V. sentenza n. 381 del 2004, nonché sentenze nn. 155 del 2006; 431 e 241 del 2004 e 296 del 2003.
- (119) V. sentenze nn. 296, 297 e 311 del 2003.
- (120) V. sentenza n. 73 del 2005.
- (121) V. sentenze nn. 88 del 2006, 449 e 417 del 2005, 36 del 2004.
- (122) V. sentenza n. 4 del 2004.
- (123) V. sentenza n. 267 del 2006.
- (124) V. sentenza n. 376 del 2003.
- (125) V. sentenza n. 231 del 2005; nonché nn. 118 del 2006, 424 del 2004, 370 del 2003.
- (126) V. sentenze nn. 281 del 2000 e 335 del 2001.
- (127) V. sentenze nn. 505 del 2002.
- (128) V. sentenza n. 83 del 1997.
- (129) V. sentenza n. 233 del 2006.
- (130) V. sentenza n. 448 del 2006.
- (131) V. sentenza n. 345 del 2004.
- (132) V. sentenza n. 137 del 1998.
- (133) V. sentenza n. 450 del 2006.
- (134) V. sentenza n. 307 del 2003.
- (135) V. sentenza n. 236 del 2004.
- (136) V., ex multis, sentenze nn. 134, 118, 88 del 2006.
- (137) V. sentenze nn. 384, 287 e 263 del 2005.
- (138) V. sentenza numero 302 del 2003.
- (139) V. sentenze nn. 312 del 2003 e n. 450 del 2006.

- (140) V. sentenze nn. 134 del 2006 e n. 383 del 2005.
- (141) V. sentenze n. 51 del 2006 e n. 340 del 1996.
- (142) V. sentenza n. 405 del 2006.
- (143) V. sentenza n. 175 del 2006, nonché 370 del 2006.
- (144) V. sentenza n. 48 del 2003.
- (145) V. sentenza n. 415 del 1994, nonché nella successiva sentenza n. 229 del 2001 n. 230 del 2001, n. 48 del 2003.
- (146) V. sentenze n. 378 del 2000, n. 286 del 1997, n. 83 del 1997.
- (147) V. sentenza n. 52 del 1969.
- (148) V. sentenze n. 308 del 2006, n. 4 del 2000 e n. 153 del 1995.
- (149) V. sentenze n. 234 e n. 106 del 2005; n. 282 del 2004.
- (150) V. sentenza n. 314 del 2003.
- (151) V. sentenza n. 416 del 1995.
- (152) V. sentenza n. 353 del 2004.
- (153) V. sentenze n. 54 del 1958; n. 30 del 1959; n. 31 del 1961; n. 96 del 1966; n. 47 del 1967; n. 135 del 1968; n. 123 del 1975.
- (154) V. sentenza n. 334 del 2004.